Das

Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht

in den deutschen Kolonien.

Inaugural-Dissertation

der

Juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Franz Josef Sassen
aus Odenkirchen
Referendar in Bonn.

Approbiert am 24. Februar 1909.

Tübingen
Druck von H. Laupp jr
1909.

Referent: Univ.-Professor Dr. **Rieker.**

Diese Abhandlung erscheint in erweiterter Form unter dem Titel: „Das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien“ als Heft 2 von Band V der „Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht“, herausgegeben von Geh. Justizrat Prof. Dr. Philipp Zorn und Universitäts-Prof. Dr. Fritz Stier-Somlo in Bonn. Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Erster Abschnitt: Allgemeine staatsrechtliche Grundlagen.

I. Gesetz und Verordnung im Reiche.

§ 1. Der Unterschied zwischen ihnen und ihre Entstehung . . 1

§ 2. Die Anwendungsgebiete von Gesetz und Verordnung . . 8

II. Die Staatsgewalt in den Kolonien, ihr Inhaber und Träger.

§ 3. Vor dem Erlass des Schutzgebietsgesetzes vom 17. April 1886 13

§ 4. Seit dem Erlass des Schutzgebietsgesetzes 21

Zweiter Abschnitt: Gesetz und Verordnung in den Kolonien im allgemeinen.

I. Das koloniale Gesetzgebungsrecht.

§ 5. Der Rechtstitel für die koloniale Gesetzgebungsbefugnis von Bundesrat und Reichstag 26

§ 6. Der Weg der Kolonialgesetzgebung und ihr Anwendungsgebiet 37

II. Das koloniale Verordnungsrecht.

§ 7. Das Verordnungsrecht des Kaisers 47

§ 8. Das Verordnungsrecht des Reichskanzlers und der Kolonialbeamten 55

III. § 9. Der geographische Geltungsbereich der Kolonialgesetze und -Verordnungen 61

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543502_0042

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler 1904 Bd. II, S. 451 ff.

Derselbe, Rechtsprechung des kgl. preuss. Oberverwaltungsgerichts, im Verwaltungsarchiv: Jahrg. 1897, S. 390 ff.; Jahrg. 1898, S. 593 ff.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Backhaus, Das Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien. Heidelberger Diss. Bremen 1908.

Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisers; im Archiv für öffentliches Recht: Bd. VIII, S. 425 ff.

Derselbe, Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts; im Archiv für öffentliches Recht: Jahrg. 1887, S. 3 ff.

Crome, System des deutschen bürgerlichen Rechts Bd. I. Tübingen und Leipzig 1900.

Dyroff, Verfassungsänderungsgesetze und Verfassungsgesetze; in Annalen des Deutschen Reichs; Jahrg. 1907, S. 555.

Edler v. Hoffmann, Kolonialregierung und Kolonialgesetzgebung, in Z. f. KR.; Jahrg. 1905 S. 362 ff.

Derselbe, Das deutsche Kolonialgewerberecht; Berlin 1906.

Derselbe, Deutsches Kolonialrecht; Leipzig 1907.

Derselbe, Verwaltungs- und Gerichtsverfassung der deutschen Schutzgebiete; Leipzig 1908.

Fischer, Das Verordnungsrecht in den Kolonien, in den Verhandlungen des deutschen Kolonialkongresses 1905; S. 364 ff. Berlin 1906.

Florack, Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung; Tübingen 1905.

Derselbe, Die §§ 8—10 des Schutzgebietsgesetzes, in Z. f. KR.; Jahrg. 1905, S. 608 ff.

Derselbe, Die Errichtung des Reichskolonialamts, in Z. f. KR. Jahrg. 1906, S. 519 f.

Gareis, Deutsches Kolonialrecht; 2. Aufl. Giessen 1902.

Gierke, O. H., Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Schutzgebieten, in Z. f. KR. Jahrg. 1907, S. 420 ff.

Giese, Zur Errichtung des Reichskolonialamts, in Annalen des Deutschen Reichs; Jahrg. 1907, S. 552 ff.

Hänel, Deutsches Staatsrecht; Bd. I. Leipzig 1892.

Hatschek, Englisches Staatsrecht; Bd. I: die Verfassung; in Handbuch

des öffentlichen Rechts. Tübingen 1905.
Helfferich, Zur Reform der kolonialen Verwaltungsorganisation. Berlin 1905.
Hauschild, Die Staatsangehörigkeit in den Kolonien. Tübingen 1906.
Hesse, Die Rechtsungiltigkeit der sog. Kreditverordnung, in: Deutsche Kolonialzeitung 1904, S. 190 ff.
Derselbe, Zur Geltung des bürgerlichen Rechts in den Schutzgebieten, in Z. f. KR., Jahrg. 1904, S. 190 ff.
Derselbe, Deutsches Kolonialrecht, in Deutsche Kolonialzeitung 1905, S. 217 f.
Jellinek, Gesetz und Verordnung; Freiburg 1887.
Köbner, Deutsches Kolonialrecht, in Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler; 1904, Bd. II, S. 1075 ff.
Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. Bd. I u. II. Tübingen und Leipzig 1901.
Derselbe, Deutsches Reichsstaatsrecht, in: Das öffentliche Recht der Gegenwart Bd. I. Tübingen 1907.
Derselbe, Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung, in: Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart Bd. I, S. 1 ff. Tübingen 1907.
Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts; 14. u. 15. Aufl. Berlin 1905.
Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1901.
v. Meier, Ernst, Das Verwaltungsrecht, in Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler 1904, Bd. II, S. 639 ff.
Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts; 6. Aufl. bearbeitet von Gerh. Anschütz. Leipzig 1905.
Derselbe, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Leipzig 1888.
Naendrup, Entwicklung und Ziele des Kolonialrechts. Münster 1907.
Neumeyer, Die Gerichtsverfassung der deutschen Schutzgebiete, in Beilage z. Allg. Zeitung 1904, erstes Quartal S. 428.
v. Poser und Gross-Naedlitz, Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Breslau 1903.
Rehm, Allgemeine Staatslehre, in Marquardtsens Handbuch des öffentl. Rechts. Freiburg 1899.
Derselbe, Der Gesetzesbegriff und die herrschende Staatsrechtslehre in Deutschland, im Verwaltungsarchiv 1906, S. 350 f.
Riebow-Zimmermann, Die deutsche Kolonialgesetzgebung Teil I—IX; Berlin 1893—1906.
Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen. 2. Aufl. Berlin 1895.
Sabersky, Der koloniale Inlands- und Auslandsbegriff. Berlin 1907.
Sassen, Die staatsrechtliche Natur der deutschen Schutzgebiete, in Z. f. KR. Jahrg. 1906, S. 594 f.
Schlimm, Das Grundstücksrecht in den deutschen Kolonien. Leipzig 1905.
Sieglin, Die koloniale Rechtspflege und ihre Emanzipation vom Konsularrecht. Münster 1908.
Schwörbel, Die staats- und völkerrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Erlanger Diss. Berlin 1906.

Seelbach, Grundzüge der Rechtspflege in den deutschen Kolonien. Bonn 1904.

v. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung; 2. Aufl. 1897.

v. Stein, Lorenz, Die Verwaltungslehre, Teil I, 2. Aufl., Teil II, 1. Aufl. Stuttgart 1866/69.

v. Stengel, Die deutschen Schutzgebiete, in Annalen des Deutschen Reiches 1889, S. 1 ff. u. 1895, S. 493 ff.

Derselbe, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete. Tübingen und Leipzig 1901.

Derselbe, Der geographische Geltungsbereich der für die Schutzgebiete erlassenen Gesetze und Verordnungen, in Deutsche Kolonialzeitung 1893, S. 13 ff.

Stenographische Berichte des deutschen Reichstages:
Legisl.Per. VI, Sess. 2; 1885/86, Bd. 1, 3 u. 5: Anlagen.
Legisl.Per. VII, Sess. 2 u. 3; 1887/88, Bd. 2, 3 u. 4: Anlagen.
Legisl.Per. X, Sess. 1; 1898—1900, Bd. 7: Anlagen.
Legisl.Per. XI, Sess. 2; 1905/6, Bd. 1, 3 u. 5.
Legisl.Per. XII, Sess. I 1907/9.

Stier-Somlo, Preussisches Staatsrecht; I. Teil, Leipzig 1906.

Derselbe, Jahrbuch des Verwaltungsrechts. Jahrg. 1—3. Berlin 1907/08.

Stutz, Kirchenrecht, in Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler, 1904, Bd. II, S. 810 ff.

Wolzendorff, Die Grenzen der Polizeigewalt I. u. II. Teil. Marburg 1905/06.

Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I u. II. Berlin 1895/97.

Derselbe, Deutsche Kolonialgesetzgebung. Berlin 1901.

Derselbe, Die Wissenschaft des Kolonialrechts, in Deutsche Kolonialzeitung 1905, S. 90 f.

Derselbe, Zur kolonialrechtlichen Literatur; ebenda 1903, S. 98.

Derselbe, Besprechung der v. Poserschen Abhandlung, in Z. f. KR. 1905, S. 317.

Abkürzungen.

Florack, Sch.: Florack, Die Schutzgebiete, Tübingen 1905.
KGG.: Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit v. 7. April 1900.
Kol.Bl.: Deutsches Kolonialblatt, Amtsblatt für die Schutzgebiete in Afrika und der Südsee, herausgeg. im Reichskolonialamt, Berlin 1890—1909.
Kol.Zeit.: Deutsche Kolonialzeitung, Organ der deutschen Kolonialgesellschaft, Berlin.
Laband 07: Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht; 1907.
Meyer, Sch.: Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete; Leipzig 1888.
Meyer-Anschütz: Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts; 6. Aufl. bearbeitet von Gerh. Anschütz; Leipzig 1905.
RG.: Reichsgesetz.
RGBl.: Reichsgesetzblatt.
Rieb.: Deutsche Kolonialgesetzgebung; Berlin, seit 1893; Bd. I herausgeg. v. Riebow, Bd. II—V v. Zimmermann, Bd. VI—IX v. Schmidt-Dargitz und Köbner.
RV.: Reichsverfassung.
SchGG.: Schutzgebietsgesetz vom 25. Juli 1900.
StB.: Stenographische Berichte der Verhandlungen des deutschen Reichstags; Berlin.
StG.: Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit v. 1. Juni 1870.
Z. f. KR.: Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht u. -Wirtschaft; herausg. v. der Deutschen Kolonialgesellschaft. Berlin.
Zorn, I u. II: Zorn, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I u. II; Berlin 1895/97.
Zorn, KG.: Zorn, Deutsche Kolonialgesetzgebung; Berlin 1901.

Erster Abschnitt.

Allgemeine staatsrechtliche Grundlagen.

I. Gesetz und Verordnung im Reiche.

§ 1. Der Unterschied zwischen ihnen und ihre Entstehung.

Gesetz im weitesten Sinne bedeutet so viel wie jede Rechtsnorm. Für das Deutsche Reich würde es also heissen: Jede Norm des im Reiche geltenden Rechts.

Alle Rechtsnormen sind nun aber entweder Normen des „gesetzten“ Rechts oder Normen des „Gewohnheitsrechts“. Stellt die Rechtsnorm nämlich eine unmittelbare oder mittelbare Willensäusserung des Staates dar, m. a. W. ist sie vom Staate ausdrücklich angeordnet, so nennen wir sie gesetztes Recht. Ist sie dagegen entstanden aus einer bestimmten Rechtsüberzeugung im Volke oder in einem engeren Interessenkreise und in diesem Kreise, in dem sie lebt, gewohnheitsmässig geübt worden, so sprechen wir von Gewohnheitsrecht. Je nach der Herkunft der einzelnen Rechtsnormen, je nach der Rechtsquelle, der sie entsprungen sind, teilen wir sie ein in Normen des Gesetzes- und Gewohnheitsrechts und gewinnen so einen engeren Begriff des Gesetzes: Gesetz in diesem materiellen Sinne ist der vom Staate als seine Willensäusserung angeordnete Rechtssatz.

Die herrschende Lehre der staatsrechtlichen Wissenschaft stellt heute dem Begriff des materiellen Gesetzes den des formellen gegenüber. Und zwar verdankt dieser letztere Begriff der konstitutionellen Gewaltenteilung seine Entstehung. Wurde nämlich bei der Begriffsbestimmung des materiellen Gesetzes von seiner Erscheinungsform, der Art und Weise seiner Entstehung abgesehen und nur auf seinen Inhalt Wert gelegt, so bildete

sich der Begriff des formellen Gesetzes gerade im Hinblick auf Form und Art seines Zustandekommens. Hier bedeutet das Wort Gesetz nicht mehr jede vom Staate oder von seinen Organen auf Grund seiner Ermächtigung gesetzte Rechtsnorm, sondern allgemein jede Willensäusserung des Staates, die zustande gekommen ist unter der verfassungsmässig vorgeschriebenen Mitwirkung der Volksvertretung ohne Rücksicht auf ihren Inhalt; das formelle Gesetz braucht mithin keinen Rechtssatz zum Inhalt zu haben, wenn es auch einen solchen enthalten kann und tatsächlich meistens enthält.

Der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung, der dem älteren Staatsrecht fremd ist, ist mit der Einführung der konstitutionellen Verfassung praktisch geworden. Die Verordnungen unterscheiden sich von den Gesetzen durch die Art ihres Zustandekommens, indem es hierzu der Mitwirkung der Volksvertretung nicht bedarf. Verordnungen entspringen dem freien Willen der Organe, der vollziehenden Gewalt im Staate.

Mit Rücksicht auf seine Entstehung bedeutet Gesetz im formellen Sinne nichts anderes als: „Akt der Legislative". Legislative aber ist das zum Erlass von Gesetzen im materiellen Sinne an erster Stelle und eigens, wenn auch nicht ausschliesslich berufene Organ des Staates. Da nun die Ideen des konstitutionellen Systems notwendig die organisatorische Lostrennung der Rechtssetzung von Regierung und Rechtssprechung erfordern, so hat man im konstitutionellen Staate einmal die Schaffung von Rechtssätzen, also von Gesetzen im materiellen Sinne, einem besonderen Staatsorgan, der sog. Legislative übertragen, andererseits diese Legislative so eingerichtet, dass sie dem Träger der Souveränität zwar Anteil gibt an der Rechtssetzung, ihn aber bei Ausübung dieser Funktion durch den freien Willen eines anderen selbständigen Staatsorgans verfassungsmässig beschränkt. Dieses Organ ist die Volksvertretung. Es wirken demnach im konstitutionellen Staate der Träger der Souveränität und die Volksvertretung bei der Rechtssetzung d. h. zur Bildung von Rechtssätzen zusammen. Ein derartig zustande gekommenes Gesetz pflegt man daher auch wohl als Gesetz im konstitutionellen Sinne zu bezeichnen.

Die Verordnungen hat man ihrerseits wiederum in zwei grosse Gruppen geschieden. Die erste Gruppe ist die der Verwaltungsverordnungen, die auch Verordnungen im materiellen Sinne

genannt werden. Es sind dies solche Instruktionen und Dienstanweisungen, welche von den höheren Verwaltungsorganen gegenüber den niederen erlassen werden, — Verordnungen, die die Verwaltungstätigkeit des Staates regeln, jedoch innerhalb der Schranken des geltenden Rechts. Sie greifen nicht unmittelbar in das Rechtsleben der Untertanen ein, sondern indem sie nur die inneren Angelegenheiten des Staatsorganismus betreffen, begründen sie auch nur Pflichten dienstlicher Art zwischen den höheren und niederen Organen. Da sie sich als ein Ausfluss des Verhältnisses der Ueber- und Unterordnung der verschiedenen Verwaltungsorgane im Staate darstellen, so bedarf es zu ihrem Erlass einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung nicht. Das Recht, Verwaltungsverordnungen zu erlassen, ist in der vollziehenden Gewalt einbegriffen. Beschränkt ist dies Recht nur durch die geltenden Gesetze. — Zur Publikation der Verwaltungsverordnungen genügt es, wenn sie den betreffenden Behörden mitgeteilt oder in Amtsblättern abgedruckt werden, die von den Behörden pflichtgemäss gehalten werden.

Rechtsverordnungen oder Verordnungen im formellen Sinne, heissen diejenigen Verordnungen, die sich nicht auf das Verwaltungsgebiet beschränken, sondern unmittelbar in den Rechtszustand der Untertanen eingreifen. Sie enthalten also Rechtsnormen, deren Erlass nach den Grundsätzen konstitutioneller Gewaltenteilung der Legislative vorbehalten ist, also der Mitwirkung der Volksvertretung bedarf. Sie sind demnach bloss der Form nach Verordnungen, dem Inhalte nach sind sie Gesetze im materiellen Sinne, stellen also eine Ausnahme von der Regel dar, dass Rechtsnormen nur im Wege der konstitutionellen Gesetzgebung ins Leben gerufen werden können. Das Eintreten derartiger Ausnahmen kann aber nicht willkürlich sein, sondern bedarf stets einer speziellen verfassungs- oder gesetzmässigen Ermächtigung. Von den Rechtsverordnungen sind besonders hier zu nennen: Ausführungsverordnungen, das sind solche, die genauere Bestimmungen über Ausführung und Vollziehung von Gesetzen enthalten — sowie die Polizeiverordnungen, mit denen wir uns noch unten eingehend zu beschäftigen haben.

Was die Publikation der Rechtsverordnungen anbetrifft, so gehen hierüber die Ansichten der staatsrechtlichen Schriftsteller auseinander. Nach der einen Ansicht, die von Laband begründet wurde, bedürfen die Rechtsverordnungen, da sie verbindliche Kraft

für alle Untertanen haben sollen, derselben Publikationsform wie die Gesetze: des Abdrucks in der Gesetzsammlung. Nach der anderen Meinung, der ich mich anschliessen möchte, beziehen sich die Bestimmungen über die Publikation im Gesetzblatt nur auf die formellen Gesetze, nicht aber auf alle Gesetze im materiellen Sinne, zu welch letzteren auch die Rechtsverordnungen gehören. Hieraus ist zu folgern, dass, so lange nicht ein einheitlicher Publikationsmodus ausdrücklich auch für Verordnungen vorgeschrieben wird, demjenigen, der die Verordnung jeweils erlässt, bei der Wahl des Publikationsmittels freie Hand gelassen ist.

Gesetz und Verordnung haben das gemeinsam, dass sie in zwei Teile: „Inhalt“ und „Befehl“ zerfallen[1]).

Das Verordnungsrecht, d. h. das Recht, Verordnungen zu erlassen, steht im Staate einem Organ oder mehreren Organen zu, an die es verfassungs- oder gesetzesgemäss verteilt ist. Im Reiche kommen als solche Verordnungsorgane: der Bundesrat, der Kaiser, der Reichskanzler, die Reichsbehörden sowie endlich die Einzelstaaten in Betracht.

Das Verordnungsrecht des Bundesrats ist an erster Stelle zu nennen; denn da, wo in einem Reichsgesetz die Bestimmung getroffen ist, dass die zu seiner Ausführung nötigen Rechtssätze durch Verordnungen erlassen werden sollen, spricht stets in Ermangelung einer ausdrücklichen Vorschrift des dazu zuständigen Verordnungsorgans die Vermutung der Zuständigkeit für den Bundesrat. Es folgt dies von selbst aus der Stellung, die der Bundesrat als Träger der Staatsgewalt im Reiche einnimmt. — Die Verordnungen des Bundesrats werden vom Reichskanzler als seinem Vorsitzenden ausgefertigt und verkündet. Eine ministerielle Verantwortlichkeit übernimmt hierdurch der Kanzler jedoch nicht.

Als zweites Reichsverordnungsorgan kommt der Kaiser in Betracht. Auch er bedarf immer eines besonderen Titels, einer verfassungs- oder gesetzmässig anerkannten Ermächtigung. Diese ist teils eine generelle, wie sie in den Art. 50 Abs. 2 und 63 Abs. 3 der Reichsverfassung dem Kaiser mit Bezug auf Post- und Tele-

1) Im Sinne des Textes: Laband, Staatsr. II, 1 ff. Jellinek, Gesetz und Verordnung. S. 56 ff., 84 ff., 122 ff., 366 ff. Meyer-Anschütz 549 ff. Anschütz a. a. O. 592 ff.

Grundsätzlich a. M. bezüglich des Unterschieds zwischen form. Gesetzen und mat. Gesetzen bezw. Verordnungen: Zorn, Staatsr. I, 439 ff., ferner v. Martitz, Haenel, Arndt, Bornhak.

graphenwesen einerseits, Militärwesen andererseits verliehen wird; teils eine spezielle, die sich auf unzählige zerstreut liegende einzelne Gesetzesbestimmungen stützt. — Ferner ist der Kaiser entweder schlechthin ermächtigt zum Erlass von Verordnungen oder mit der Einschränkung, dass er dabei der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Letzterenfalls ist der Inhalt der Verordnung in Uebereinstimmung zwischen Kaiser und Bundesrat festzustellen, während die Sanktion allein dem Kaiser zusteht. — Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Ein Verordnungsrecht kraft gesetzlicher Delegation können ausser dem Bundesrat und Kaiser noch haben: der Reichskanzler, die verschiedenen Reichszentralbehörden, sowie die Einzelstaaten. Bei Ausübung der so übertragenen Verordnungsgewalt würden hier die Einzelstaaten Reichsgewalt ausüben, während sie sich auf den Gebieten reichsrechtlich belassener Vorbehalte kraft eigener Staatsgewalt rechtsetzend betätigen.

Die Publikation der Reichsverordnungen ist nicht so geregelt, wie es im Interesse eines geordneten Rechtszustandes wünschenswert wäre. Für die kaiserlichen Verordnungen ist, allerdings bloss durch Verordnung vom 26. Juli 1867, die Publikation im Reichsgesetzblatt vorgeschrieben. Die übrigen Reichsverordnungen werden teils im Reichsgesetzblatt, teils im Reichsanzeiger und im Zentralblatt des Deutschen Reiches veröffentlicht, wenigstens soweit sie sich an sämtliche Angehörige des Deutschen Reichs wenden.

Durch dieses Zerstreutsein in den einzelnen Blättern wird jedoch das Ziel leichter und schneller Erreichbarkeit allgemeiner Verordnungen für die durch sie betroffenen Untertanen nicht erlangt[1]). Hiermit haben die Reichsverordnung, ihre Arten und ihre Entstehung eine für unsere Zwecke hinreichende Darlegung gefunden. Es bleibt uns noch übrig, an Hand der Betrachtung des Zustandekommens eines Reichsgesetzes den bereits oben kurz angedeuteten Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung genauer klarzulegen.

1) Zorn (I S. 495) erscheint es am zweckmässigsten, neben dem Reichsgesetzblatt ein Reichsverordnungsblatt zu schaffen, welches offiziell und ausschliesslich zur Publikation aller allgemeinen Verordnungen des Bundesrats, Kaisers etc., soweit für dieselben nicht besondere Verordnungsblätter erforderlich sind, zu dienen hätte.

Für das Reichsgesetz lässt sich im Sinne unserer Reichsverfassung folgender Begriff geben: Reichsgesetz ist ein übereinstimmender Mehrheitsbeschluss von Bundesrat und Reichstag, der nach erfolgter Sanktion durch den Bundesrat vom Kaiser ausgefertigt, verkündigt und vom Reichskanzler kontrasigniert ist.

Die Initiative zu einem Gesetzentwurf kann sowohl vom Bundesrat wie vom Reichstage ausgehen. Für die Berechtigung einer „Kaiserlichen Initiative" bietet die Verfassung jedenfalls keine Handhabe [1]). Was also den ersten Anstoss zur Schaffung eines Gesetzes anlangt, so stehen hier ebenso wie betreffs der Festsetzung seines Inhalts die beiden Gesetzgebungsorgane auf dem Standpunkte vollkommener Gleichberechtigung.

Entspringt die Gesetzesinitiative dem Schosse des Bundesrats, so gelangen nach Massgabe seiner Beschlüsse die Vorlagen im Namen des Kaisers an den Reichstag. Darin ist eine verfassungsmässige Pflicht des Kaisers zu erblicken, die Entwürfe des Bundesrats dem Reichstage zu unterbreiten. Nunmehr tritt der Reichstag in die Beratung des Inhalts ein und fasst seinerseits wieder Beschlüsse, die dem Bundesrat zugehen. Die beiderseitigen Abänderungen und Vorschläge gehen dann solange hin und her, bis beide Versammlungen sich auf einen bestimmten Text des werdenden Gesetzes geeinigt haben. Damit steht der Inhalt des Gesetzes fest; — die Mitwirkung der Volksvertretung bei seinem Zustandekommen ist beendet. Dem Inhalte fehlt aber nun noch der Befehl, dem Gesetze, wie man sich staatsrechtlich auszudrücken pflegt, die Sanktion. Mit ihrer Erteilung aber hat die Volksvertretung nichts zu tun; sie kann nur ausgehen von dem Träger der Reichsstaatsgewalt, den verbündeten Regierungen, vertreten

1) In praxi hat sich eine kaiserliche Initiative herausgebildet. Dem Reichstage gegenüber ist sie allerdings ausgeschlossen (s. Zorn I. 410). Im Bundesrat hingegen ist mit Laband und Anschütz ein kaiserliches Initiativrecht in soweit zuzugeben, als man die sogenannten Präsidialvorlagen unbedenklich als Akte der Kaiserlichen und nicht der Königlich. Preuss. Staatsregierung ansehen kann. Denn dem Bundesrat werden zahlreiche Vorlagen unterbreitet, die in den Reichsämtern entstanden sind und welche der Reichskanzler nicht als Beauftragter des preuss. Ministeriums, sondern als Minister des Kaisers in Vorschlag bringt. Die sogenannten Präsidialanträge bilden wohl die Mehrheit aller an den Bundesrat gerichteten Anträge: in ihnen äussert sich die Einheitlichkeit der Reichsregierung. Nach dem formellen Verfassungsrecht sind sie allerdings preussische Anträge und werden auch im Bundesrat als solche behandelt. (s. Anschütz a. a. O. S. 601; Laband im Jahrb. des öff. Rechts Bd. I S. 16.)

durch den Bundesrat. Er ist es, der den Gesetzesbefehl erteilt, den vereinbarten Text zum Gesetz erhebt und damit den gesetzgebenden Akt im wahrsten Sinne des Wortes vollzieht.

Der Sanktionsbeschluss des Bundesrats tritt zwar äusserlich gar nicht in die Erscheinung. Denn ebenso, wie sich der Artikel 5 Abs. 1 der Reichsverfassung zum mindesten ungenau ausdrückt, wenn er besagt, dass zu einem Reichsgesetze die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen erforderlich und ausreichend sei, so wird auch die Publikationsformel der Reichsgesetze der hauptsächlichsten Mitwirkung des Bundesrats d. i. der Sanktionserteilung durch ihn durchaus nicht gerecht.

Sie stellt nämlich mit den Worten: — „Wir verordnen etc. — nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und Reichstags“ — den Bundesrat und den Reichstag als etwas bei der Prozedur der Gesetzgebung vollkommen Gleichberechtigtes dar, — wie auch die Wissenschaft in Anlehnung an die Bestimmung der RV. Art. 5, Abs. 1 von den beiden Versammlungen als gesetzgebenden Faktoren zu sprechen pflegt, was doch unrichtig ist, da in Wahrheit der Bundesrat allein der Gesetzgeber im Reiche ist. Ebenso ist die allgemein gebräuchliche Bezeichnung: Gesetzgebende Versammlung für die Volksvertretung staatsrechtlich falsch. Uebrigens wurde eine unrichtige Ausdrucksweise bereits durch den Sprachgebrauch der preussischen VU. hervorgerufen, wo im Art. 62, Abs. 1 von der „gemeinschaftlichen Ausübung der Gesetzgebung durch König und Kammern“ die Rede ist. Gesetzgeber aber i. S. von Sanktionserteiler ist in Preussen allein der König.

Die Sanktionserteilung des Bundesrats deckt sich meistens mit seinem Beschluss, das Gesetz an den Kaiser zur Ausfertigung und Verkündigung weiterzugeben. Da der Kaiser zu dieser Betätigung verfassungsgemäss verpflichtet ist, so muss mit der Sanktionserteilung durch den Bundesrat das Gesetz als zustandegekommen angesehen werden. Um es rechtsverbindlich zu machen, müssen noch die Akte der Ausfertigung und Verkündigung hinzutreten. Durch erstere wird unanfechtbar festgestellt, dass das Gesetz verfassungsmässig zustande gekommen ist; die Verantwortung hierfür übernimmt der Reichskanzler mit der Gegenzeichnung.

Die Verkündigung der Reichsgesetze erfolgt durch das Reichsgesetzblatt. Ihre verbindliche Kraft beginnt, sofern in dem

publizierten Gesetze ein anderer Anfangstermin nicht bestimmt ist, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist.

§ 2. Die Anwendungsgebiete von Gesetz und Verordnung.

Es ist ein ebenso wichtiges wie schwieriges Problem des konstitutionellen Staatsrechts, die Anwendungsgebiete von Gesetz und Verordnung von einander abzugrenzen, eine Antwort zu finden auf die Frage, wann die Willenserklärungen des Staates den Individuen, an die sie sich richten, in der Erscheinungsform des Gesetzes i. form. S. gegenübertreten und wann in der Form der Verordnung; — anders ausgedrückt: welche Gegenstände durch Gesetze i. form. S. geregelt werden müssen und welche andererseits durch Verordnung geregelt werden dürfen[1]).

Zur Lösung dieses Problems lässt sich aus der Unterscheidung zwischen Gesetz i. form. S. und Gesetz i. mat. S. ein allgemeiner Grundsatz gewinnen.

Das konstitutionelle Staatsrecht ist ausgegangen von der Idee, dass grundsätzlich überall da, wo der Staat eine neue Rechtsordnung schafft, die alte abändert oder aufhebt, m. a. W. überall, wo durch Rechtssätze der Rechtszustand der Untertanen in Mitleidenschaft gezogen wird, indem sie einerseits die Willenssphäre des Staates abgrenzen von der Willensmacht der in ihm sich aufhaltenden Individuen, andererseits die Rechte der Individuen untereinander regulieren — der Träger der Regierungsgewalt an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden sein soll. Die freien Menschenrechte sollen eine Einschränkung nur insoweit erfahren, als sie die notwendige Voraussetzung des menschlichen Zusammenlebens überhaupt darstellt und daher dem allgemeinen Interesse förderlich ist — und auch dann nur durch den allgemeinen Willen, wie er im Willen der Volksvertretung seinen Ausdruck findet. „Von dem materiellen Gesetzesbegriff ausgehend, kommt die konstitutionelle Theorie zu der Forderung, dass neue mit Bewusstsein geschaffene Rechtssätze nur auf dem Wege der formellen Gesetzgebung zu Bestandteilen der geltenden Rechtsordnung erhoben werden dürfen[2])."

1) Vgl. zu dieser Frage insbesondere: Jellinek a. a. O. S. 254 ff.; Laband II, 62; II, 99; Zorn I, 425 ff.

2) Jellinek a. a. O. S. 255.

Jede materielle Gesetzgebung d. h. Aufstellung von Rechtssätzen ist daher grundsätzlich Sache der Gesetzgebung im form. Sinne. Dieser letzteren bleibt es anheimgegeben, ob sie selbst die Bildung der Rechtssätze in die Hand nehmen oder dieses ihr zustehende Recht anderen Staatsorganen zur Regelung durch Rechtsverordnung delegieren will.

Die Notwendigkeit der Mitwirkung der Volksvertretung bei dem Zustandekommen eines Gesetzes, das allgemeine, die Untertanen verpflichtende Rechtsvorschriften enthält, finden in den verschiedenen Verfassungen verschiedenen Ausdruck. Jedoch wollen die betreffenden Bestimmungen inhaltlich u. E. alle dasselbe aussprechen, nämlich den Grundsatz: dass Rechtsvorschriften grundsätzlich nur im Wege der formellen Gesetzgebung bezw. auf Grund eines formellen Gesetzes erlassen werden dürfen.

Einige Verfassungen, wie vor allem die Bayrische Verf. Tit. VII, § 2 und die Badische Verf. § 65 drücken dies nämlich so aus, dass sie die Zustimmung der Volksvertretung für alle Gesetze erfordern, welche die Freiheit der Personen und des Eigentums betreffen, — während andere, wie die Reichsverfassung im Art. 5 und die Preussische im Art. 62 die parlamentarische Zustimmung schlechthin „zu einem Reichsgesetz“ bezw. „zu jedem Gesetz“ verlangen.

Mit der herrschenden Meinung ist aber anzunehmen, dass die Verfassungen, die hier die Formel „Freiheit und Eigentum“ enthalten, den Vorbehalt der Legislative nicht enger begrenzen wollen als die Verfassungen, welche sich dieser Ausdrucksweise nicht bedienen. Für Preussen wie für Bayern gilt es in gleicher Weise, dass grundsätzlich alle Normen, die in den Rechtszustand der Untertanen eingreifen bezw. nach den Worten der Bayrischen Verfassung „die Freiheit der Personen oder das Eigentum des Staatsangehörigen“ betreffen, unter Zustimmung der Volksvertretung zu erlassen sind[1]). Die Formel „Freiheit und Eigentum“ definiert also den materiellen Gesetzesbegriff in zutreffender Weise, schränkt ihn aber nicht ein.

Ausserhalb der Gesetzgebung liegt nun andererseits grundsätzlich die Regelung konkreter Verhältnisse, die in aller Regel ausschliesslich Sache der Regierung ist. Bei der Gesetzgebung handelt es sich um Aufrichtung von Rechtsvorschriften, die

1) Vgl. Meyer-Anschütz S. 562, Anm. 6. — Anschütz a. a. O. S. 595.

zwischen dem Staat und seinen Untertanen oder zwischen den letzteren untereinander die Grenzen des Dürfens und Müssens festsetzen. Solche Vorschriften aber, in denen die Regierung, ohne in den Rechtszustand der Regierten einzugreifen, bloss „den Mechanismus des Regierens“ ordnet, also: Verwaltungsvorschriften kann die Regierung grundsätzlich frei erlassen, ohne dazu der Zustimmung der Volksvertretung zu bedürfen. Sie tut dies im Wege der Verordnung. Daher liegt deren Hauptanwendungsgebiet im Bereiche der Verwaltung.

Diese Abgrenzung der Anwendungsgebiete von Gesetz und Verordnung spricht natürlich nur das aus, was Grundsatz und Regel ist. Ausnahmen kommen auch hier vor. Da nämlich von den beiden Befugnissen: dem Erlass allgemeiner Rechtsvorschriften einerseits und der Ordnung konkreter Rechtsverhältnisse andererseits die erstgenannte, welche der Gesetzgebung zusteht, auch die weitere ist, so kann die Gesetzgebung auch, da die weitere Befugnis die engere mitumfasst, sich die Ordnung konkreter Verhältnisse angelegen sein lassen und Verwaltungsvorschriften, die von der Exekutive hätten erlassen werden dürfen, durch legislativen Akt d. h. durch ein Gesetz im form. S. erlassen. Der Legislative gebührt also vor der Exekutive der Vorrang, während umgekehrt letztere niemals in den Vorbehalt der ersteren eingreifen darf. Die Exekutive darf also Rechtsvorschriften nur dann erlassen, wenn sie formell-gesetzlich dazu ermächtigt ist.

Ein Verwaltungsakt muss sogar im Wege der Gesetzgebung vorgenommen werden, wenn dies ausdrücklich in der Verfassung vorgeschrieben ist. In der Reichsverfassung sind diesbezüglich von grösster Bedeutung die Bestimmungen, welche die Grundlage unseres Reichsfinanzwesens bilden. Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches für jedes Jahr zu veranschlagen und auf den Reichshaushaltsetat zu bringen; dieser muss vor Beginn des Etatsjahres durch ein Gesetz festgestellt werden [1]). — Für die Aufnahme einer Anleihe sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches ist derselbe Weg der Regelung vorgeschrieben [2]).

Der Artikel 4 der RV. hat für die Abgrenzung der Anwendungsgebiete von Gesetz und Verordnung keine Bedeutung. Dieser Artikel will, wenigstens in erster Linie, nur besagen,

1) RV. Art. 69.
2) RV. Art. 73.

dass die Regelung der hier in 16 Ziffern aufgezählten Materien durch das Reich erfolgen kann und soll, will also schlechthin die Kompetenzsphäre des Reiches von der der Einzelstaaten abgrenzen. Nichts aber steht dem im Wege, dass unter Voraussetzung der gesetzlichen Delegation auch R e c h t s regeln über die zahlreichen im Art. 4 numerierten Materien im Verordnungswege erlassen werden können — im Gegenteil: die Gesetzgebungspolitik wird in vielen Fällen einer derartigen Regelung der Dinge nicht entraten können.

Naturgemäss wird die Regierung zunächst einmal da zur rechtsregelnden Form der Verordnung greifen, wo die Zustände sich noch nicht hinreichend gefestigt haben, wo in zu schneller Folge neue Rechtsprobleme auftauchen, als dass eine gleichmässige für eine längere Zeit berechnete Regelung erstrebenswert, wenn nicht überhaupt vollständig unmöglich wäre. Hier kann sich der Kreis der durch Verordnung zu regelnden Rechtsverhältnisse fast bis zur Alleinherrschaft des Verordnungsrechts erweitern. So kommt es vor, dass ein Gesetz im form. S. weiter nichts enthält, als die Anordnung, dass eine bestimmte Rechtsmaterie durch Verordnung geregelt werden soll. — Haben sich die Verhältnisse jedoch geklärt, sind auf Grund erprobter Erfahrungen bestimmte Grundsätze gewonnen worden, welche die zur Erreichung vorschwebender Ziele anzuwendenden Mittel klar und deutlich erkennen lassen, so wird man keine Bedenken mehr tragen, das vorher nur für vorübergehende Zeit Geordnete in die feste Form des Gesetzes zu giessen.

Vorzeitige gesetzliche Regelung kann hier nur vom Uebel sein. Denn: ist einmal der umständliche Weg der Gesetzgebung beschritten, so gibt es ein Zurück auch nur mehr auf demselben Wege. Hingegen ist die Form der Verordnung einfacher und beweglicher; e i n f a c h e r, weil schneller in ihrer Entstehung; b e w e g l i c h e r, weil leichter in der Art ihrer Abänderung.

Andererseits gehen die durch reichsgesetzliche Delegation dem Verordnungsrechte überwiesenen Materien der Reichsgesetzgebung nicht verloren.

Die Delegationsbefugnis der Gesetzgebung ist soweit unbeschränkt, wie die Gesetzgebung es selbst ist. Die Rücknahme der einmal geschehenen Uebertragung kann natürlich nur durch ein neues Gesetz erfolgen.

Die auf Grund gesetzlicher Ermächtigungen ergehenden Verordnungen haben sich innerhalb der ihnen angewiesenen materiellen

Schranken zu halten. Abgeändert oder aufgehoben werden können sie nur durch Gesetz oder durch Verordnung des gesetzlich ermächtigten Organs, von dem sie auch ausgegangen sind.

Die so gewonnene Abgrenzung der beiderseitigen Kompetenzen von Legislative und Regierung hindert diese natürlich nicht, sich einander in beliebigem Umfange Konzessionen einzuräumen, indem einmal die Regierung freiwillig die Volksvertretung zur Teilnahme an reinen Verwaltungsakten heranziehen, andererseits diese sich ihres verfassungsmässigen Rechts zur Teilnahme an der Schaffung von Rechtssätzen in einem jeweils bestimmt begrenzten Umfange durch Delegation an andere Organe begeben kann, wodurch zum Erlass materieller Gesetze die Form der Verordnung für zulässig erklärt wird. — Hier liegt das Gebiet der Rechtsverordnung oder der Verordnung im formellen Sinne.

Wie sich in dieser Beziehung in der Praxis des staatlichen Lebens die Anwendungsgebiete von Gesetz und Verordnung verschieben, lässt sich im einzelnen nicht bestimmen. Es ist dies keine Frage des Rechts mehr, sondern, wie bereits oben angedeutet, nur eine Frage der Gesetzgebungspolitik. Es können hier die verschiedensten Gründe mitspielen: so erscheint die Form des Gesetzes schon feierlicher als die der Verordnung, da seine Entstehung mit grösseren Umständen verknüpft ist; — vor allem aber ist zu bedenken, dass die Regierung, wenn sie den Weg der Gesetzgebung beschreitet, ohne es zu müssen, sich dadurch zwar mehr bindet, da eine Abänderung des gesetzlich Angeordneten auch nur auf demselben Wege, d. h. mit Zustimmung der Volksvertretung erfolgen kann, dass sie aber andererseits auch von der Verantwortung entlastet wird.

Endlich wird sich die Sphäre der Gesetzgebung von selbst dadurch vergrössern, dass bei der zusammenfassenden Regelung grosser Materien, Rechtssätze und Verwaltungsvorschriften vielfach eng zusammenhängen, was natürlich und unvermeidlich erscheinen muss. So kommen viele Verwaltungsvorschriften im Wege der formellen Gesetzgebung zustande.

II.

Die Staatsgewalt in den Kolonien; ihr Inhaber und Träger.

§ 3. Vor dem Erlass des Schutzgebietsgesetzes vom 17. April 1886.

Bevor an die Betrachtung des kolonialen Gesetzgebungs- und Verordnungsrechts herangegangen werden kann, erscheint es unerlässlich, zunächst die Grundlagen der kolonialen Staatsgewalt fest und sicher zu legen.

Dabei aber können wir uns nicht auf das heute in den Kolonien geltende Staatsrecht, wie es durch das Schutzgebietsgesetz seine Regelung erfahren hat, beschränken, sondern wir müssen auf die Zustände vor dem Erlass des Schutzgebietsgesetzes zurückgehen. Denn nur durch einen solchen historischen Rückblick ist es möglich, die Stellung der einzelnen Reichsorgane den Kolonien gegenüber in die richtige Beleuchtung zu bringen, sowie andererseits dem Charakter des im Jahre 1886 ergangenen kolonialen Grundgesetzes gerecht zu werden.

Als endgültig beantwortet sollen hier zunächst die Kardinalfragen des Kolonialstaatsrechts angesehen werden, die von der Literatur in der Regel unter dem zusammenfassenden Thema: „Die rechtliche Stellung der Kolonien zum Reiche“ häufig behandelt worden sind [1]). Es ist das erstens die Frage: wie verhält sich die sog. Schutzgewalt zur Reichsstaatsgewalt? Die Antwort lautet: Die Schutzgewalt ist etwas mit der Staatsgewalt vollkommen Identisches und zwar sowohl dem Inhalte, als dem territorialen und personalen Umfange nach.

Sodann hat man sich mit der Stellung der sog. Schutzgebiete zum Reichsgebiet eingehend befasst. Auch hier ist man zu allgemein anerkannten, feststehenden Resultaten gekommen, die sich jedoch nicht so leicht in einem kurzen Satze wiedergeben lassen. Denn das hier gestellte Problem rollt zugleich ein neues auf, nämlich die Frage: inwieweit der Inlands- und Auslandsbegriff der Reichsgesetze auf das Verhältnis von Mutterland und Kolonien anwendbar sei [2]). Diese Frage lässt sich aber ohne weiteres nicht

1) Vgl. hierzu die Abhandlungen von v. Poser, Schwörbel und Sassen: auch Florack, Sch. S. 14 ff.

2) Diese Frage hat Sabersky eingehend untersucht in seiner Abhandlung über den kolonialen Inlands- und Auslandsbegriff.

beantworten. Hier hat der Beamte, wenn er im Zweifel ist, ob er eine einzelne Gesetzesvorschrift auch auf die Kolonien anwenden könne, m. a. W., wenn er den Inlandsbegriff im Sinne dieser speziellen Vorschrift ermitteln will, dies dadurch zu tun, dass er ihren inneren Zweck zu ergründen versucht, insbesondere auch durch wissenschaftliche Vergleichung der fraglichen Bestimmung mit solchen, die ihr innerlich gleichgeartet sind [1]). — Diese Methode ist hauptsächlich auf dem Gebiet der Rechtspflege anzuwenden, während auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts die Inland-Ausland-Frage sich schon eher nach einheitlichen Gesichtspunkten beantworten lässt.

Aber auch im Sinne des Völkerrechts und des Staatsrechts kann man die Kolonien nicht schlechthin als Inland bezeichnen. Es ist das Verdienst Köbners, nach langem und vielseitigem Streit der Meinungen in dies Problem zuerst volle Klarheit hineingebracht zu haben [2]). — Völkerrechtlich sind nämlich die Kolonien insofern allerdings Inland, als nur das Reich auf sie bestimmend einwirken und über sie kraft seiner ausschliesslichen Staatsgewalt verfügen kann; jedoch sind sie es nicht in dem Sinne, als ob sie nun in allen Rechtsbeziehungen zu dritten Staaten die Rechtsstellung des Reiches teilten.

Ferner sind die Kolonien zwar staatsrechtlich niemals Ausland. Da sie aber nicht zum Reichsgebiet im Sinne der Verfassung gehören, so werden sie vielfach aus Gründen teils rechts-, teils wirtschaftspolitischer Art ebenso wie das Ausland behandelt. Daraus, dass die Kolonien nicht Reichsgebiet im Sinne des Artikels 1 der Reichs-Verfassung sind, ergibt sich als wichtigste Konsequenz der Satz: Die Reichsverfassung gilt nicht in den Kolonien.

Die Frage, die uns nunmehr noch näher beschäftigen soll, ist nicht die nach der staatsrechtlichen Natur der Schutzgewalt; sie ist von der Wissenschaft des Kolonialrechts in der vorhin angedeuteten Weise gelöst und steht damit für uns fest. — Unser Problem ist dies: Wem stand und wem steht die Schutzgewalt in den Kolonien zu? genauer: Wer ist der Inhaber, der Träger, der Repräsentant der Reichskolonialgewalt?

Zunächst: Wer war es vor dem Erlass des Schutzgebietsgesetzes, vor dem Jahre 1886 [3])?

1) Vgl. Sabersky a. a. O. S. 58.
2) Vgl. Köbner, KR. S. 1090 ff.
3) Vgl. Florack Sch. S. 23 u. 24.

Da in der Literatur, die sich mit obiger Frage beschäftigt hat, die Begriffe Inhaber, Träger u. s. f. nicht genau auseinander gehalten werden, manche Schriftsteller vielmehr mit ihnen den gleichen Sinn verbinden, ein Verfahren, was zu gegenseitigen Missverständnissen führen kann, so ist eine kurze Fixierung derselben vom allgemein staatsrechtlichen Standpunkte aus hier wohl am Platze.

„Inhaber" oder auch „Subjekt" der Staatsgewalt ist immer der Staat selbst. Bei souveränen Staaten spricht man meistens vom Inhaber der Souveränität. Souveränität ist höchste Staatsgewalt. Ihr Inhaber ist auch nur immer der Staat selbst. Er ist der „Souverän" in diesem Sinne des Wortes.

Der Staat ist nun aber ein organisierter Verband, eine juristische Persönlichkeit. Da diese aber zum Handeln und zur Acusserung ihres Willens sich eines oder mehrerer Individuen bedienen muss, welche die Zügel der staatlichen Herrschaft in der Hand halten, so werden die sog. Staatsorgane geschaffen, die teils den Willen des Staates bilden, teils ihn vollziehen, je nachdem, welche Aufgaben ihnen im einzelnen zugewiesen sind. Die einzelnen Funktionen der grossen Staats-Persönlichkeit schweben nicht mehr unserem geistigen Auge als etwas Gedachtes vor, sondern sie nehmen greifbare, für unser körperliches Auge sichtbare Gestalt an.

Unter diesen Organen aber befindet sich eins, das imstande ist, die Souveränität, die Staatsgewalt in sich allein voll zu repräsentieren, sie allein zu tragen: der Träger der Souveränität. „Er ist befugt und berufen, die Staatsgewalt als Ganzes und in allen in ihr liegenden einzelnen Betätigungsformen selbst auszuüben" [1]); im Zweifel spricht die Vermutung stets für seine Zuständigkeit. Alles, was unter der Souveränität sich begibt, alles, was im praktischen Staatsleben Neues und Unvorhergesehenes sich ereignet, gehört in den Bereich des Trägers der Staatsgewalt, dem die letzte Entscheidung obliegt. Dadurch gelangen wir zu dem Resultat, dass das Staatsrecht theoretisch Lücken überhaupt nicht kennt.

Wenden wir die gewonnenen Begriffe auf das Reichsstaatsrecht an, so müssen wir als den Inhaber der Reichssouveränität das Reich selbst bezeichnen. — Träger der Souveränität ist die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Dementsprechend hätte

1) Vgl. Anschütz, Staatsr. S. 472.

die Trägerschaft der Reichsstaatsgewalt in einem Fürstenrat, in einer ständigen Versammlung sämtlicher Fürsten der Einzelstaaten ihren entsprechenden Ausdruck gefunden. Wegen der praktischen Schwierigkeiten, die sich einer solchen Formation entgegengestellt haben würden, sah man von einem Fürstenrat ab und konstituierte im Bundesrat eine ständige Versammlung [1]) von Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen. Er vertritt den eigentlichen Träger der Souveränität, die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, und stellt sich so als den „höchsten Ausüber“ [2]) der Reichsherrschaft dar. Man pflegt den Bundesrat in dieser seiner Stellung den Repräsentanten des Trägers der Reichsstaatsgewalt zu nennen.

Da die sog. Schutzgewalt mit der Reichsstaatsgewalt identisch ist, so ist es selbstverständlich, dass auch die Inhaber der beiden Gewalten miteinander identisch sind. Inhaber der Staatsgewalt ist hier wie dort, im Reiche wie in den Kolonien das Reich selbst. Das ist heute so und war auch schon so im Jahre 1885.

Die Frage aber: wer war vor dem Erlass des Schutzgebietsgesetzes der Träger der Kolonialstaatsgewalt, hat einen lebhaften Streit hervorgerufen, der, wie wir sehen werden, auch heute noch nicht ganz beendet ist.

Die erste der hier vertretenen Ansichten ist die: „Träger der Reichssouveränität sei für das Schutzgebiet der Kaiser“ [3]). Sie wurde in der Literatur vor allem von Bornhak verfochten. Schon der Ausgangspunkt seiner Deduktionen verrät sofort ihre Unhaltbarkeit. Er geht nämlich „auf die Tatsache zurück“, dass die Kolonien „staatsrechtlich als Ausland gelten“. Nach dem Art. 11 der Reichsverfassung aber sei dem Auslande gegenüber lediglich der Kaiser Vertreter der Reichssouveränität [4]). Zwar könne man aus dem Wortlaut des betr. Artikels: der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten — entnehmen, dass unter dieser Vertretung nur eine solche bei fremden Staaten zu verstehen sei, während die Kolonien jedoch völkerrechtlich Inland seien. Diese Folgerung sei aber nicht richtig, vielmehr liessen sich alle Einzelbestimmungen des Artikels, die den Umfang der Vertretung näher

1) Verfassungsgemäss ist der Bundesrat zwar keine ständige Versammlung. Er ist es aber tatsächlich geworden, seitdem er im Jahre 1882 zum letzten Male einberufen worden ist.

2) Vgl. Rehm, Staatslehre S. 178.

3) Vgl. Bornhak im Arch. f. öffentl. Recht. Bd. II S. 15.

4) A. a. O. S. 13.

bestimmen, aus dem Grundsatze ableiten, dass ausserhalb des Reichsgebiets, also auch in den Kolonien der Kaiser der Vertreter der Reichssouveränität sei.

Zunächst steht es nach der herrschenden Lehre des Kolonialstaatsrechts fest, dass die Kolonien nicht zum Auslande gehören. Weiterhin ist zu bemerken, dass der Erwerb der Kolonien zwar ein Akt völkerrechtlicher Vertretung des Reiches war, dass es aber doch entschieden zu weit geht, die volle Ausübung der Reichsstaatsgewalt in den Kolonien als eine solche zu bezeichnen. Es handelt sich hier um Funktionen des inneren Staatsrechts, die niemals ihren rechtlichen Titel aus der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis des Kaisers herleiten können.

Dass Bornhak auf diesem Wege schliesslich zu der Behauptung gelangt: „in dem Schutzgebiet ist der Kaiser als Souverän anzusehen“ [1]), eine Behauptung, die er auch für die Zeit vor Erlass des Schutzgebietsgesetzes gelten lassen will, kann nicht wundernehmen, wenn man beachtet, dass dieser Schriftsteller bezüglich der rechtlichen Stellung des Kaisers im Reiche eine der herrschenden Ansicht gerade entgegengesetzte Meinung vertritt. Zunächst stellt er das Kaisertum als eine Einrichtung hin, die auf dem Wege der Entwickelung vom Bundespräsidium zur Souveränität begriffen sei und von beiden einzelne Attribute besitze [2]). Später hat Bornhak seine Theorie weiter dahin ausgeführt, dass der Kaiser im deutschen Reiche die Stellung eines Monarchen einnehme, zwar nicht im Sinne des deutschen Landesstaatsrechts, wohl aber im Sinne der auf dem Prinzip der Volkssouveränität und den Grundsätzen parlamentarischer Regierung beruhenden Verfassungen [3]). — Der Kaiser besitzt aber im Reiche bei weitem nicht die Befugnisse, wie sie z. B. dem Könige der Belgier zustehen; vor allem fehlt ihm die Sanktionsbefugnis bei der Gesetzgebung.

Genau auf demselben Gedankengange wie Bornhak wandeln die Ausführungen des Abgeordneten v. Grävenitz, die dieser bei Gelegenheit der ersten Beratung des Schutzgebietsgesetzes am 20. Januar 1886 im Reichstage machte [4]). — Auch hier finden wir die weite Auffassung von Bedeutung und Umfang des Artikels 11 der Reichs-Verfassung und die daraus gezogene Konsequenz, dass

1) A. a. O. S. 10.
2) A. a. O. S. 9.
3) Bornhak im Archiv f. öffentl. Recht, Bd. VIII, S. 425 ff.
4) Vgl. StB. 1885/86 Bd. I, S. 664.

der Kaiser schon in der Zeit vor dem Jahre 1886 der rechtlich berufene Repräsentant des Trägers der Reichssouveränität gewesen sei. In derselben Sitzung des Reichstages hatte jedoch schon der Abgeordnete v. Rheinbaben, ehe v. Grävenitz das Wort ergriff, den richtigen staatsrechtlichen Weg gefunden, indem er erklärte: die Souveränität im deutschen Reiche ruhe bei den deutschen Fürsten, diese würden vertreten durch den Bundesrat, der infolgedessen die souveräne Gewalt im deutschen Reiche repräsentiere; ebenso sei er auch in den Kolonien als Repräsentant des Trägers der Reichsstaatsgewalt anzusehen [1]).

Noch deutlicher aber sprach sich nach dieser Richtung hin der Bevollmächtigte zum Bundesrat, der Staatssekretär des Reichs-Justizamts v. Schelling bei der dritten Beratung des Schutzgebietsgesetzentwurfs aus, indem er als erster Redner die Diskussion eröffnend die feierliche Erklärung abgab: „Träger der Souveränitätsrechte im Reiche sind die verbündeten Regierungen; sie haben daher auch an den Schutzgebieten des Reichs die aus der Souveränität fliessenden Rechte erworben, und der Bundesrat als das kollektive Organ der sämtlichen deutschen Souveräne und freien Städte ist berufen, für die Schutzgebiete nicht bloss bei der Gesetzgebung mitzuwirken, sondern auch die sonstigen, bei den verbündeten Regierungen ruhenden Hoheitsrechte wahrzunehmen“ [2]).

Die hier von einem Regierungsvertreter ausgesprochene Ansicht, die zur herrschenden geworden ist und die auch durchaus der Vertreterstellung des Bundesrats für den Träger der Reichssouveränität entspricht, ist neuestens wieder angefochten worden. v. Hoffmann behauptet nämlich, es habe bis zum Erlass des Schutzgebietsgesetzes kein formell-gesetzlich zur Vertretung des Reichssouveräns bei der Ausübung der Schutzgewalt berechtigtes Organ bestanden [3]).

Den Beweis, den er für diese seine Behauptung antritt, setzen wir kurz hierher:

In der Reichsverfassung gibt es keine Normen, die bestimmen, dass beim Neuerwerb einer Kolonie ein bestimmtes Reichsorgan dort die ersten Regierungshandlungen vornehmen soll; dies wäre aber nötig, da der Inhaber der Reichssouveränität selbst nicht

1) A. a. O. S. 658.

2) Vgl. StB. 1885/86 Bd. III, S. 2028.

3) Vgl. v. Hoffmann in Z. f. KR. 1906: S. 351 ff. sowie 1905 S. 364.

regieren kann, wie zum Beispiel der Monarch es könnte. Es bedarf hierzu vielmehr besonderer Organe. — Solange aber solche Normen fehlen, bestimmt die Gewalt der Tatsachen die erste Organisation. Am nächsten lag es nun, dass dasjenige Organ, welches infolge der Vollziehung des Erwerbsakts schon in tatsächliche Berührung mit dem neuen Gebiet gekommen war, auch die erste und vorläufige Regelung der Dinge dort übernahm. So wurde denn eine, wenn auch nicht rechtliche, so doch tatsächliche Vertretung des Trägers der Reichssouveränität in den Kolonien geschaffen. Eine solche tatsächliche Vertretung, sagt nun v. Hoffmann, war die des Kaisers bis zum Erlass des Schutzgebietsgesetzes. Sie wurde sanktioniert, indem der Vertretene keinen Widerspruch erhob. Soweit v. Hoffmann.

Was in diesen Ausführungen von der rechtlichen Stellung des Kaisers bei seiner ersten organisatorischen Tätigkeit in den Kolonien gesagt ist, dem stimme ich vollständig bei. Jede Herleitung eines rechtlichen Titels für dieselbe aus der Reichsverfassung weise ich als unbegründet und für die Klarlegung der Verhältnisse gefährlich zurück [1]).

Insofern aber bei obiger Beweisführung auch die Stellung des Bundesrats charakterisiert ist, so kann ich ihr nicht beistimmen. Dem Bundesrat vor Erlass des Schutzgebietsgesetzes keinen rechtlichen Titel für die Vertretung des Reichssouveräns in den Kolonien zusprechen wollen, heisst ebensoviel, wie ihm überhaupt seine Stellung als alleinigem und einzigem Repräsentanten der verbündeten Regierungen, seine hervorragende Rolle, die ihm als erstes Organ im Reiche zugewiesen ist, abstreiten.

In der Tat: v. Hoffmann verkennt die staatsrechtliche Stellung des Bundesrats im Reiche vollkommen. Er stellt ihn als Reichsorgan ganz auf die gleiche Stufe mit dem Kaiser. Beide seien Vertreter des Reichssouveräns [2]), aber nur in dem Umfange,

1) Es ist daher v. Poser darin Recht zu geben (vgl. a. a. O. S. 57), dass dem Kaiser v o r dem Erlass des SchGG. keinerlei Rechte auf die Ausübung der Schutzgewalt zustanden. Unrichtig Florack (Sch. S. 25, Note 5), der unter Berufung auf Zorn (I, S. 571) bloss eine Aenderung des Rechtstitels für die kaiserlichen Rechte annimmt, indem diese v o r dem Erlass des SchGG. auf Art. 11 RV. geruht hätten.

2) Ebenso Haenel im Reichstage, wo er der Erklärung des Bundesratsbevollmächtigten v. Schelling mit folgenden Worten entgegentrat: Wenn der Bundesrat sagt, dass die Souveränität im deutschen Reiche den verbündeten Regierungen zustehe, so kommt es darauf an, in welcher F o r m dann

wie die Verfassung es bestimme und territorial nicht weiter, als deren Geltung sich erstrecke, bestehe jenes Vertretungsrecht. Da aber die Reichsverfassung niemals in den Schutzgebieten inkraft gewesen sei, so fehle für die beiden Organe jede förmliche, gesetzmässige Zuständigkeit für die Kolonien.

Darauf erwidere ich: dieses förmlichen, gesetzmässigen Titels bedurfte es für die Zuständigkeit des Bundesrats in den Kolonien überhaupt gar nicht; sein Feld ging hier weit über alle Gesetze, ja über die Schranken der Verfassung hinaus. Denn für die Kolonien, die nur Objekte der Reichsstaatsgewalt darstellten, galten die Beschränkungen der bundesratlichen Zuständigkeit, wie sie in der Verfassung bezüglich der Rechtssetzung im Verordnungswege für das Reich begründet wurden, nicht und haben auch nie gegolten, da die Verfassung in den Kolonien nicht eingeführt wurde. Wir brauchen deshalb auch seine Vertretungsbefugnis für die Kolonien nicht aus letzterer herzuleiten, und wenn wir es dennoch täten, so wäre es unzulässig.

Die Zuständigkeit des Bundesrats war für die Kolonien so umfassend, wie die Souveränität es ist. Nichts, was ausschliesslich des Reiches war, war dem Bundesrat als dem eigentlichen Regierungskollegium des Reiches fremd. v. Hoffmann sagt uns selbst, allerdings in Form einer Hypothese, was in Wahrheit Rechtens ist: „Ja“ — so wirft er ein — „wenn im Reiche eine allgemeine gesetzliche Vermutung für die Zuständigkeit des Bundesrats gegeben wäre, so könnte man sagen, dass, wenn wie in den Schutzgebieten, die sonstigen Reichsorgane keinerlei Zuständigkeit besitzen, kraft der grundsätzlich für ihn zu vermutenden Kompetenz, der Bundesrat die Staatsgewalt dort in vollem Umfange auszuüben berechtigt wäre“ [1]).

Diese allgemeine Vermutung für die Kompetenz des Bundesrats, die v. Hoffmann hier bloss annimmt, existierte in Wirklich-

---

den verbündeten Regierungen diese Souveränität zugesprochen wird. Wenn gesagt sein soll, dass verbündete Regierungen identisch sind mit dem Bundesrat, dann sage ich: nein, das ist nach Massgabe der Verfassung nicht der Fall, dass dem Bundesrat schlechthin die Souveränität zusteht. Wenn aber darunter begriffen werden kann, dass die verbündeten Regierungen repräsentiert werden durch Bundesrat und Kaiser, ... in diesem Falle gebe ich der Deduktion des Bundesrats vollkommen Recht“ ... „In diesem Sinne ist die Souveränität im Deutschen Reiche eine verfassungsmässig geteilte zwischen dem Kaiser und dem Bundesrat“ (vgl. StB. 1885/86 Bd. III, S. 2028).

1) A. a. O. 1906: S. 452.

keit, gesetzlich war sie allerdings nicht und brauchte es auch nicht zu sein, da sie der Souveränität des Reichs über die neuerworbenen Gebiete entsprang. Dadurch gerade unterschied sich der Bundesrat in seiner Stellung gegenüber dem Reichsneuland wesentlich von den übrigen Reichsorganen, für die eine Kompetenz in kolonialen Dingen nur durch gesetzliche Delegation begründet werden konnte. Ob in Zukunft ein Anderer als der Bundesrat die Staatsgewalt in den Kolonien ausüben sollte, das zu bestimmen, lag im Interesse der Legislative.

Und deshalb ist es unrichtig, die Vertretung der Souveränität im Reiche als eine verfassungsmässig zwischen Bundesrat und Kaiser verteilte anzunehmen. Der Kaiser ist als solcher weder Träger noch Mitträger der Reichsgewalt. Mitträger ist er höchstens als einer der regierenden Fürsten, in seiner Eigenschaft als König von Preussen. Als Kaiser aber ist er bloss Reichsorgan, dem seine Kompetenzgrenzen durch die Reichsverfassung und Reichsgesetze gezogen sind. Deshalb handelte der Kaiser auch, wenn er vor dem Erlass des Schutzgebietsgesetzes regierend in den Kolonien tätig wurde, ohne gesetzliche Legitimation. Diese seine Lage aber teilte der Bundesrat damals nicht mit ihm. Als allgemeiner Vertreter des Trägers der Reichsstaatsgewalt hätte er, wäre er in jener Zeit wirklich in den Kolonien regierend tätig geworden, des Rechtstitels nicht ermangelt.

Demgemäss war die Regierung mit Recht davon überzeugt, dass, wenn sie in dem Entwurfe zum Schutzgebietsgesetz den Vorschlag machten, das bisher dem Bundesrat in vollem Umfange zustehende Vertretungsrecht für den Bereich der Kolonien dem Kaiser zu übertragen, für den Fall der Annahme des Entwurfs eine Rechtsverschiebung eintreten und nicht nur die bisher tatsächliche Vertretung durch den Kaiser dadurch gesetzlich sanktioniert werden würde.

§ 4. Seit dem Erlass des Schutzgebietsgesetzes.

Der zweite Teil der Erklärung des Bundesratsbevollmächtigten von Schelling, deren Anfang wir im vorigen Paragraphen wiedergaben, findet am passendsten hier seinen Platz. Er lautet: „Mit dieser Auffassung der rechtlichen Stellung des Bundesrats“ — nämlich: als des Repräsentanten des Trägers der Reichsstaatsgewalt in den Kolonien für die Zeit vor Erlass des Schutzgebiets-

gesetzes — „steht es nicht im Widerspruch, wenn aus Gründen praktischer Zweckmässigkeit und insbesondere im Hinblick auf die wechselnden Bedürfnisse der Verwaltung in den noch unentwickelten überseeischen Gebieten die Ausübung einer diesen Verhältnissen entsprechenden Schutzgewalt dem Kaiser als dem erblichen Vertreter der Gesamtheit der verbündeten Regierungen übertragen wird, wie solches § 1 der Beschlüsse zweiter Lesung vorsieht.

Noch an demselben Tage, an dem diese Erklärung abgegeben wurde, am 10. April 1886, wurde der Entwurf des Schutzgebietsgesetzes vom Reichstage angenommen. Sein erster Paragraph enthält den kurzen, aber inhaltsschweren Satz, der noch heute das Fundament des Kolonialstaatsrechts bildet: „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus".

Der Rechtszustand ist demnach von dem Augenblicke des Inkrafttretens des Schutzgebietsgesetzes an folgender: Inhaber der Kolonialstaatsgewalt ist nach wie vor das Reich, ihr Träger nach wie vor: die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Der Repräsentant des Trägers aber ist nunmehr der Kaiser. Damit ist dem Kaiser eine staatsrechtliche Stellung in den Kolonien eingeräumt, wie sie ihm vorher bereits durch den § 3 des Reichsgesetzes vom 9. Juni 1871[1]) in Elsass-Lothringen gegeben worden war mit den Worten: „Die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen übt der Kaiser aus". — Damit ist der Kaiser nicht als Landesherr über Elsass-Lothringen gesetzt worden; er ist daselbst nicht Träger der Souveränität wie es die Monarchen in den Einzelstaaten sind.

Genau so verhält es sich in den Kolonien, was noch besonders seinen Ausdruck findet in dem Zusatz, den der § 1 des Schutzgebietsgesetzes der analogen Bestimmung für die Reichslande gegenüber aufzuweisen hat, und wonach der Kaiser die Staatsgewalt in den Kolonien „im Namen des Reiches ausübt[2]). Die Ausübung

1) Reichsg. v. 9. Juni 1871 betr. die Vereinigung von Elsass-Lothringen mit dem deutschen Reiche (RG. Bl. S. 212. GB. für Elsass-Lothringen S. 1).

2) Der Zusatz: „im Namen des deutschen Reiches" wurde im Laufe der Spezialdiskussion von einem Mitglied der Reichstagskommission zur Vorberatung des SchGG.-Entwurfs beantragt. Der Urheber des Hauptantrages, der die betr. Worte nicht enthielt, erklärte: der Kaiser übe alle seine Rechte im Namen des Reiches aus, also auch diejenigen, die ihm in den Kolonien zuständen. Er halte daher die Aufnahme eines solchen Zusatzes zwar für unbedenklich, aber auch für überflüssig. In demselben Sinne äusserten sich

der Kolonialstaatsgewalt steht nun nicht mehr dem Bundesrat zu, sondern ist vom Träger der Reichsstaatsgewalt unter der erforderlichen Zustimmung der Volksvertretung d. h.: durch Gesetz seinem ganzen Umfange nach dem Kaiser delegiert. Das Recht des Kaisers ist demnach kein eigenes, sondern ein delegiertes; durch ein Reichsgesetz, aber auch nur durch ein solches kann es ihm entzogen werden.

Vergleichen wir nun, nachdem wir die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen und diejenige in den Kolonien nebeneinandergestellt haben, einmal die beherrschten Objekte, die Reichslande einerseits, die Kolonien andererseits, so ergibt sich auch hier Analoges. Beide teilen nicht mit den Einzelstaaten die Stellung von Subjekten des Reichs, sind vielmehr nur als Objekte der Souveränität des Reiches unterworfen. Aber ein wesentlicher Unterschied besteht doch: Elsass-Lothringen ist in das verfassungsmässige Reichsgebiet einverleibt, die Kolonien sind dies nicht. In Elsass-Lothringen ist die Reichsverfassung seit dem 1. Januar 1874 in Wirksamkeit[1]), in den Kolonien gilt sie nicht. Daraus folgt, dass ein Reichsgesetz in den Kolonien niemals ohne weiteres gilt. Sollen Reichsgesetze auch in den Kolonien Geltung erlangen, so müssen sie entweder dort eingeführt werden, oder es muss gleich bei ihrem Erlass ausdrücklich bestimmt sein, dass sie auch in den Kolonien Anwendung finden sollen.

Die Tatsache der Nichtgeltung der Reichsverfassung in den Kolonien aber stellt weiterhin an uns die strikte Anforderung, es nicht zu billigen, dass Rechte des Kaisers gegenüber den Kolonien anders woher als einzig und allein aus der Kolonialgesetzgebung hergeleitet werden, also: entweder aus dem Schutzgebietsgesetz oder aus einem anderen Kolonialgesetz, sei es nun, dass dieses eigens für die Kolonien erlassen ist, oder ein Reichsgesetz in seiner Geltung auf die Kolonien ausgedehnt wird. Kaiserliche Rechte für die Kolonien auf das ausschliesslich im Mutterlande geltende Recht, namentlich aber auf Sätze der Reichsverfassung stützen zu wollen, ist unzulässig. Dies tun aber die Vertreter der herrschenden Ansicht, indem sie die kaiserlichen Rechte gegenüber den Kolonien einteilen:

a) in solche Rechte, welche der Kaiser als Vertreter des Reiches bereits auf Grund der Reichsverfassung und sonstiger

die Vertreter der verbündeten Regierungen. — So wurde der Zusatz denn aufgenommen (vgl. StB. 1885/86; Bd. V, S. 989).

1) Vgl. § 2 d. Ges. v. 9. Juni 1871.

Reichsgesetze habe wie z. B. die völkerrechtliche Vertretung des Reiches, die Ernennung der kolonialen Verwaltungsbeamten;

b) in diejenigen Rechte, welche sich lediglich aus der Souveränität des Reiches über die Schutzgebiete ergeben, — Rechte, die dem Kaiser auch für die Kolonien, „weil sie zum Reiche gehörten", nur auf Grund eines verfassungsändernden Gesetzes entzogen werden könnten.

Diese Trennung der kaiserlichen Rechte in zwei Gruppen machen sich z. B. v. Stengel und Florack zu eigen[1]). — Das Kriterium der Unterscheidung, das die beiden Schriftsteller hier aufstellen, ist die verschiedenartige Quelle, aus der die kaiserlichen Rechte entspringen sollen. Eine solche Verschiedenartigkeit ist nicht vorhanden; alle Rechte des Kaisers in den Kolonien entspringen einer einzigen Quelle; keins von ihnen, die überhaupt existieren, verdankt seinen Ursprung der Reichsverfassung. Dies wird aber z. B. von dem Recht zur völkerrechtlichen Vertretung behauptet. Gewiss: die völkerrechtliche Vertretung unserer Kolonien ruht in der Hand des Kaisers[2]). Das geht aber nicht aus Artikel 11 der Reichsverfassung hervor, und kann nicht aus ihr hervorgehen, weil die Reichsverfassung in den Kolonien keine Geltung hat, sondern ist daraus zu folgern, dass dem Kaiser die Staatsgewalt in den Kolonien delegiert ist. Wenn nun der Kaiser völkerrechtliche Verträge abschliesst, so fragt es sich eben, aus welchem Rechtstitel er dies tut, ob in seiner Eigenschaft als Vertreter des Reichsgebiets im engeren Sinne der Reichsverfassung oder — als Repräsentant des Trägers der Reichskolonialgewalt? Zwar tritt nach aussen hin die völkerrechtliche Vertretung des Mutterlandes einerseits, der Kolonien andererseits als eine vollkommen einheitliche in die Erscheinung. Nach innen aber, d. h. im Verhältnis zum Reichssouverän, leitet der Kaiser in seiner Stellung als völkerrechtlicher Vertreter seine Legitimation nicht aus der gleichen Quelle ab. Diese ist im ersten Falle: der Artikel 11 der Reichsverfassung, ein Satz des inneren Staatsrechts, der in den Kolonien nicht gilt; für den zweiten Fall: das auf dem § 1 des Schutzgebietgesetzes beruhende Recht des Kaisers zur Ausübung der gesamten Staatsgewalt in den Kolonien. Die formelle Basis ist verschieden, der materielle Erfolg freilich

1) Stengel in Hirths Annalen 1889; S. 136. Florack, Sch. S. 26.
2) Vgl. v. Hoffmann in Z. f. KR. 1906, S. 452.

in beiden Fällen derselbe. – Wie es mit dem Recht der völkerrechtlichen Vertretung ist, so verhält es sich auch mit den übrigen kaiserlichen Rechten, die der obengenannten ersten Gruppe angehören sollen.

Alle ergeben sich aus der Staatsgewalt, die der Kaiser in den Kolonien auszuüben das gesetzlich garantierte Recht hat. Im einzelnen gehören hierzu: Die Rechtssetzung, die Jurisdiktion, die Verwaltung, sowie endlich die völkerrechtliche Vertretung.

Die formell verschiedene Basis der kaiserlichen Rechte, je nachdem sie sich auf das Reich oder auf die Kolonien beziehen, ist deshalb von erheblicher praktischer Bedeutung, weil es vorkommen kann, dass die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz dem Kaiser für das Reichsgebiet Eingriffe in die Rechtsordnung gestattet, die ihm bei der Ausübung der kolonialen Staatsgewalt in den Kolonien nicht zugebilligt werden können [1]).

1) Vgl. v. Hoffmann, KR. S. 33.

Zweiter Abschnitt.

Gesetz und Verordnung in den Kolonien im allgemeinen.

I. Das koloniale Gesetzgebungsrecht.

§ 5. Der Rechtstitel für die koloniale Gesetzgebungsbefugnis von Bundesrat und Reichstag.

Wenn eine Kolonialmacht sich vor die Notwendigkeit gestellt sieht, an die Rechtsordnung ihrer Kolonien heranzugehen, so wird sie, falls es sich nicht um Grenz- sondern um überseeische Kolonien handelt, stets die Erfahrung machen, dass es nicht angeht, einfach die mutterländische Rechtsordnung in die Tochtergebiete zu verpflanzen. Selbst bei territorialer Einfügung der Kolonien in das Mutterland wird man dennoch die Rechtsverhältnisse der ersteren einer besonderen, ihrer Eigenart entsprechenden Ordnung vorbehalten müssen. Die Macht der Tatsachen ist es, die an jede einigermassen vernünftige Kolonialpolitik diese Anforderung stellt aus Gründen, die teils natürlicher, teils wirtschaftlicher und religiöser Natur sind. Die Folge ist nun die, dass Mutterland und Kolonien zwei Gebiete darstellen, die weit überwiegend verschiedenen Rechts sind und nur in geringem Masse eine Rechtseinheit darstellen.

Da aber die fluktuierenden Verhältnisse in den Kolonien auch möglichst einfache und bewegliche Rechtsnormen verlangen, so haben die Kolonialstaaten davon abgesehen, bei der Rechtssetzung für die Kolonien dieselben Formen anzuwenden, wie sie für die mutterländische Gesetzgebung vorgeschrieben sind. Insbesondere hat man die Mitwirkung der heimatlichen Volksvertretung überall zurücktreten lassen und dafür dem Staatsoberhaupte auf dem Gebiete der Rechtssetzung eine hervorragende Stellung eingeräumt [1]).

1) In wie hohem Masse die Kolonien mit dem Fortschritt der Kultur be-

Dementsprechend hat auch das deutsche Reich gehandelt, indem es die Ausübung der gesamten Staatsgewalt in den Kolonien dem Kaiser übertragen hat.

Es entsteht nun die Frage: gibt es in unserem Kolonialstaatsrecht eine Gesetzgebung im konstitutionellen Sinne des Wortes, wie wir sie im Reiche als die dort bevorzugte Art der Rechtssetzung kennen gelernt haben, und die in einem Zusammenwirken von Bundesrat und Reichstag besteht? Und, — wenn sie existiert und geübt wird, auf welchem Rechtstitel beruht sie dann? Man hat diese Frage nicht mit Unrecht die Frage einer deutschen Kolonialverfassung genannt [1]).

Der Begriff der Verfassung ist ein doppelter: Im materiellen Sinne versteht man darunter die allgemeine staatliche Grundordnung, die Gesamtheit der Einrichtungen, die den Staat zu dem machen, was er ist: zu einer mit der obersten Gewalt über Land und Leute ausgestatteten Gesamtpersönlichkeit. — Dazu gehört vor allem die Lehre von den Organen des Staates, durch welche dieser seinen Willen kundgibt und handelt.

fähigt werden, sich mehr und mehr vom Mutterlande unabhängig zu machen und einen immer höheren Grad der Verselbständigung zu erringen, zeigt am besten ein Blick auf die Organisation der englischen Kolonien. Sie lassen sich in vier Gruppen einteilen, an denen die Tendenz der Verselbständigung sich genau beobachten lässt: indem es englische Kolonien gibt, deren Regierung vom Mutterlande aus geleitet wird, bis hinauf zu solchen, die eigene Regierungsorgane besitzen.

In die erste Gruppe gehören die sog. Kronkolonien im engsten Sinne, wo legislative und exekutive Gewalt voll in Händen des Gouverneurs sind. Gibraltar, St. Helena z. B. — Sie werden von London aus mittels königlicher Ordre im Staatsrat administriert.

Bei der zweiten Gruppe muss der Gouverneur die exekutive und legislative Gewalt schon mit einem Rat (council) teilen, dessen Mitglieder entweder vom König oder vom Gouverneur ernannt werden. Beisp.: Neu-Guinea, Ceylon; auch die ehemaligen Burenfreistaaten Transvaal und die Oranierepublik gehören hierhin.

Die dritte Klasse besitzt bereits legislative Körperschaften, deren Mitglieder teils von der Krone bezw. dem Gouverneur ernannt sind, teils aus Volkswahlen hervorgehen. Bei manchen finden wir sogar das Zweikammersystem vertreten: Beisp. Jamaica, Malta.

Endlich besitzen viertens die sog. Selfgoverning Colonies ausser repräsentativen Legislaturen noch ein diesen verantwortliches Ministerium, also eine sog. parlamentarische Regierung. Beisp.: Canada, Neufundland, Neuseeland, Süd- und Westaustralien (vgl. Hatschek a. a. O. Bd. I S. 206).

1) Vgl. die Abhandlungen von v. Hoffmann (Kol. Zeit. 1905, S. 485 ff. und 493 ff.) und von Hesse (ebendort S. 520).

Im formellem Sinne versteht man unter Verfassung: die Verfassungsurkunde, das Staatsgrundgesetz. Da der Erlass eines solchen Gesetzes überall Hand in Hand ging mit der Einführung des Konstitutionalismus, so kann man die formelle Verfassung auch eine solche im konstitutionellen Sinne nennen. Diesen Sinn verbindet man auch heute meistens mit dem Worte „Verfassung", wenn man von einer solchen schlechthin spricht[1]). Der Konstitutionalismus aber findet seinen wesentlichen Ausdruck in der Mitwirkung einer Volksvertretung an der Ausübung der Staatsgewalt, in erster Linie an der Bildung des Staatswillens durch die Gesetzgebung.

Dass eine Teilnahme der Volksvertretung bei der deutschen Kolonialgesetzgebung existiert, darüber können Zweifel nicht mehr obwalten, wenn wir nur an das sogenannte Schutzgebietsgesetz und die übrigen nach ihm ergangenen Kolonialgesetze denken; sie alle sind unter Mitwirkung des Reichstags zustandegekommen. Die formell-gesetzliche Basis für diese Mitwirkung hat man in der Reichsverfassung gesucht und auch zu finden geglaubt — und zwar in dem Artikel 4 Ziffer 1, welcher die Bestimmung enthält: „Der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen. . . .: Die Bestimmungen über die Kolonisation und die Auswanderung nach ausserdeutschen Ländern". Aus dieser Bestimmung hat man gefolgert, dass der Bundesrat als Träger der Souveränität in den Kolonien, ausgestattet mit dem Rechte der Sanktion — sowie der Reichstag die gesetzgebenden Faktoren der Kolonialgesetzgebung seien. Bezüglich des Zustandekommens der Kolonialgesetze hat man, da es ja keine Unterschiede gegenüber der Entstehung von Reichsgesetzen aufweise, einfach auf die einschlägigen Artikel der Reichsverfassung verwiesen: auf Art. 5 und Art. 17; bezüglich der Veränderungen auf Art. 78. — Der übereinstimmende Mehrheitsbeschluss von Bundesrat und Reichstag wurde als die primäre Rechtsquelle der Kolonialgesetzgebung bezeichnet, weil er als solche durch die Verfassung gewährleistet sei, während die kaiserlichen Rechte nur durch ein Reichsgesetz delegiert seien, die Rechtssetzung durch ihn also nur eine sekundäre Stelle beanspruchen könne. Kurz: man leugnete die Existenz der Frage einer deutschen Kolonialverfassung und behauptete, diese Frage habe nie bestanden; sie

1) Vgl. Stier-Somlo, preuss. Staatsrecht I, S. 44 ff.

sei schon lange beantwortet gewesen, ehe das Reich an kolonialen Erwerb dachte: nämlich schon im Jahre 1871 mit dem Erlass der Reichsverfassung.

Diese in ihrer Begründung hier kurz wiedergegebene Ansicht hat ihren Hauptverteidiger in Hesse gefunden [1]). Er wendet sich namentlich gegen die Ausführungen Zorns, der zum ersten Mal mit Nachdruck auf die Konsequenzen hinwies, die sich aus der Nichtgeltung der Reichsverfassung in den Kolonien für das Kolonialrecht ergeben. Hesse hält diese Tatsache für die Frage der Kolonialverfassung für vollkommen unerheblich.

Die Ausführungen von Hänel [2]) haben denselben Ausgangspunkt, nur suchen sie die für sie gefährliche Klippe, die darin besteht, dass schon viele koloniale Rechtssätze im Verordnungswege entstanden waren, ehe der Gesetzgebungsweg beschritten wurde, dadurch zu umgehen, dass in ihnen behauptet wird, das Wort „Kolonisation" bedeute nur den Erwerb der Kolonien, nicht auch ihre Einrichtung. Diese restriktive Auslegung des Wortes erscheint erkünstelt und es braucht für die Richtigkeit des Gegenteils nur auf die Erklärung hingewiesen zu werden, welche im konstituierenden Reichstag des Jahres 1867 der Bundeskommissar v. Savigny hierüber abgab [3]).

Bornhak [4]) bekämpft die Bezugnahme auf den Artikel 4 der Reichsverfassung zu Gunsten des Kolonialgesetzgebungsrechts, indem er darauf weist, dass der Artikel 2 der Reichsverfassung das Gesetzgebungsrecht des Reiches auf das Bundesgebiet beschränke, während die Kolonien dagegen staatsrechtlich Ausland seien. — Das Reich kann aber auch Gesetze erlassen, die über das Reichsgebiet im Sinne des Artikels 1 der Reichsverfassung hinaus ihre Wirkung ausüben. Es kann sehr wohl Gesetze für seine Angehörigen im Auslande erlassen, wie es dies z. B. im Konsulargerichtsbarkeitsgesetz getan hat; erst recht aber ist es dann auch berechtigt, Gesetze zu schaffen für Territorien, die seiner Souveränität unterliegen. Artikel 2 der Reichsverfassung stellt daher nur die Befugnis des Reiches, innerhalb des Reichsgebiets Gesetze zu

1) In Kol. Zeit. 1905, S. 520 ff.

2) Staatsr. Bd. I, S. 838 und 839.

3) Danach soll bei dem Ausdruck „Kolonisation" vorläufig an die Errichtung von Flottenstationen gedacht, damit aber nicht ausgeschlossen sein, „dass die Reichsgesetzgebung sich auch überhaupt mit Kolonisationsfragen beschäftigen könne" (vgl. StB. 1867, S. 271 und 272).

4) Im Arch. f. öffentl. Recht 1887, S. 11 und 12.

erlassen, fest, und zwar mit unmittelbarer Wirkung d. h. direkt verpflichtend für alle Reichsuntertanen [1]).

Die Bedeutung des Artikels 4 in der Reichsverfassung als Kompetenzverteiler zwischen Reich und Einzelstaaten haben wir bereits oben näher charakterisiert [2]). — Ueberall, wo der Reichsstaatsgewalt nicht eine einzelstaatliche Gewalt gegenübergestellt werden kann, da versagt der Art. 4, da ist sein Inhalt bedeutungslos, da stellt er nicht mehr ein Rechtsverhältnis zweier Gewalten zueinander dar, welches die Kompetenzverteilung zwischen ihnen zum Inhalte hat, sondern wird zur blossen Erzählung ausserhalb liegender Tatsachen.

Den Kolonien gegenüber ist daher der Artikel 4 ohne jede materielle Bedeutung. Schon lange bevor das Bedürfnis zu einer gesetzlichen Regelung der Reichsverhältnisse in den Kolonien drängte, hatten sich die gesetzgebenden Faktoren des Reiches mit den kolonialen Dingen befasst. Wie sie dazu kamen, das zeigt ein kurzer historischer Rückblick auf die Anfänge unserer Kolonialpolitik.

Im Jahre 1884, dem Geburtsjahre der deutschen Kolonialpolitik, am 24. April gab Bismarck eine Erklärung ab, in der er sein kolonialpolitisches Programm dahin entwickelte: Man wolle von einer Kolonialverwaltung unmittelbar durch das Reich vorläufig absehen und sich vielmehr darauf beschränken, die in den neuerworbenen Gebieten sich konstituierenden Handelsgesellschaften, die sogenannten Kolonialgesellschaften, mit der Befugnis zur Ausübung staatlicher Hoheitsrechte auszustatten. Dies Programm gelangte auch in Deutsch-Ostafrika und Neu-Guinea, wenn auch

1) Die Betonung ist im Art. 2 RV. nicht auf die drei ersten Worte: „innerhalb dieses Bundesgebiets“ zu legen, sondern auf das Wort „Reich“. Die drei ersten Worte knüpfen an den Art. 1 an, der die Umgrenzung des Reichsgebiets zum Gegenstande hat. Dann beginnt mit dem Art. 2 der zweite Abschnitt, der die Ueberschrift trägt: „Reichsgesetzgebung“. Das Reich, aufgebaut auf der territorialen Grundlage des Art. 1, erhält nun eine gesetzgebende Gewalt. „Die Kompetenz des Bundes, einheitliche Rechtsnormen herbeizuführen, soll auf viel weitere Gebiete erstreckt sein als bisher. Der Bund soll ferner die Macht haben, die einzelstaatlichen Untertanen von sich aus, also unmittelbar durch Rechtsvorschriften zu verbinden. Das deutsche Volk als solches soll einen Anteil an der Ausübung der Bundeshoheit erhalten, im Umfange dessen, was die konstitutionelle Lehre unter dem Begriff: gesetzgebende Gewalt zusammenfasst“ (vgl. Rehm, im Verwaltungsarchiv 1906, S. 355).

2) Vgl. S. 14.

nicht auf lange Zeit, zur Verwirklichung; in Westafrika dagegen ward diese Art der Organisation gar nicht erst versucht. Hier nahm das Reich die Verwaltung sofort selbst in die Hand. Dazu aber gebrauchte es Beamte, zu deren Anstellung wiederum Geldmittel bewilligt werden mussten. So gelangten die kolonialen Dinge am 1. Februar 1885 zum ersten Male in Gestalt einer von der Volksvertretung geforderten Etatsbewilligung an den Reichstag, indem der Bundesrat eine Vorlage einbrachte, die eine Ergänzung des Etats für das Geschäftsjahr 1885/86 enthielt.

Ein Jahr später, am 20. Januar 1886 befasste sich die Volksvertretung des Reiches erstmalig mit den kolonialen Rechtsverhältnissen. An diesem Tage trat sie in die Beratung des „Entwurfs eines Gesetzes betr. die Rechtspflege in den deutschen Schutzgebieten“ ein. Der Entwurf lautete:

„Die Ausübung der Gerichtsbarkeit in den deutschen Schutzgebieten, sowie die Mitwirkung der deutschen Behörden bei der Ausübung dieser Gerichtsbarkeit und die hierbei zur Anwendung kommenden Vorschriften des bürgerlichen Rechts und des Strafrechts werden durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats geregelt“.

„Die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen sind dem Reichstag sofort, beziehungsweise bei dessen nächstem Zusammentreten zur Kenntnisnahme vorzulegen“ [1]).

Was die Regierung veranlasste, die gesetzgeberische Mitwirkung des Reichstags in Anspruch zu nehmen, wird in der Begründung des Entwurfs dargetan. Dort heisst es: Es hätte die Regelung der Gerichtsbarkeit und der sonstigen inneren Verhältnisse der Kolonien lediglich im Verordnungswege erfolgen können, soweit es sich nicht um die Bewilligung von Geldmitteln des Reiches handle. Es habe sich aber empfohlen, eine allgemeine gesetzliche Ermächtigung zu dieser Regelung deshalb einzuholen, weil gleichzeitig bei der Regelung der Gerichtsbarkeit in den Kolonien einerseits die Mitwirkung inländischer Gerichte und sonstiger Behörden des Reichs sowie der Einzelstaaten nicht zu entbehren — und andererseits den in den Kolonien ergehenden Akten der Gerichte innerhalb des Reichsinlandes und der diesem gleichgestellten konsularischen Jurisdiktionsbezirke dieselbe Wirkung wie den gleichen Akten deutscher Gerichte zu sichern sei, was

1) Vgl. StB. 1885/86 Bd. V Anl. S. 998.

nur auf dem Wege des Gesetzes geschehen könne.

Was nun den Regierungsentwurf anbetrifft, so handelt es sich bei ihm nur um eine Einrichtung auf dem Gebiete der Justizverwaltung und des Prozessrechts, sowie um das bürgerliche- und das Strafrecht, soweit es vor den Gerichten zur Anwendung kommt. Unberührt bleibt das gesamte öffentliche Recht. Materielle Vorschriften über die Rechtspflege enthält der Entwurf nicht. Diese sollen durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats gegeben werden. Für den Reichstag ist nur eine Vorlegung zur Kenntnisnahme dieser Verordnungen vorgesehen.

Im Reichstage selbst aber stellte man bezüglich seiner Mitwirkung bei der kolonialen Rechtssetzung sofort bei der ersten Beratung des Entwurfs weit grössere Anforderungen. Man lese nur die Ausführungen des ersten Redners, des Abgeordneten Rintelen [1]). Krasser kann man sich einen Gegensatz gar nicht vorstellen, als er besteht zwischen der Rolle des untätigen Zuschauers, wie sie der Entwurf dem Reichstage zugedacht hatte, und dem Bild, das der Abgeordnete Rintelen von der Mitwirkung des Reichstages sich machte. Vertrat er doch die Ansicht, dass alles, was in den Kolonien des deutschen Reiches geschieht und auf das Rechtsleben, auf staatsrechtliche und privatrechtliche Verhältnisse Bezug hat, lediglich durch Gesetz festgestellt werden könne. Wie dem auch sei: die Quintessenz der ersten Beratung war jedenfalls die, und darüber waren sich die Abgeordneten aller Parteien einig: dem Reichstage sei eine positive Mitwirkung bei der Kolonialgesetzgebung einzuräumen, sei es nun in Form einer vorhergehenden Zustimmung zu den kaiserlichen Verordnungen oder in der Form einer nachträglichen Genehmigung.

Die nunmehr ihre Tätigkeit eröffnende Reichstagskommission stellte sich auch sofort in Gegensatz zu der Regierungsvorlage, indem sie gar nicht daran dachte, sich an ihre inhaltlich eng gezogenen Grenzen zu halten, sondern sofort an eine Organisation der gesamten Rechtsverhältnisse der Kolonien, wenn auch nur in den gröbsten Umrissen heranging. Sie einigte sich dahin, die Mitwirkung des Reichstags auf die Gesetzgebung über Privatrecht, Strafrecht und Prozessrecht zu beschränken, alle anderen Rechtsgebiete hingegen dem kaiserlichen Verordnungsrechte zu überlassen.

1) Vgl. StB. 1885/86 Bd. I, S. 654 ff.

Die materiellen Grenzen der Mitwirkung waren damit gezogen. Eine Einigung über die Frage: in welcher Form sich diese nun vollziehen sollte, war nicht so leicht zu erzielen. Man schlug ein nachträgliches Veto sowie ein vorgängiges Zustimmungsrecht vor. Von den speziellen Anträgen forderte einer den Weg der Gesetzgebung nicht nur für die Rechtspflege, sondern auch für das Zoll- und Steuerwesen und die Finanzverwaltung, kurz: fast für die gesamten Rechtsverhältnisse [1]). — Ein anderer forderte nur für kaiserliche Verordnungen, die die Rechtspflege betrafen, Zustimmung von Bundesrat und Reichstag.

Näher auf die Kommissionsberatungen einzugehen, entbehrt des Interesses. Jedenfalls war der Erfolg der, dass die Regierungsvorlage in nicht mehr wiederzuerkennender Gestalt aus ihnen hervorging und an den Reichstag gelangte. In dieser neuen Gestalt regelte sie nicht nur die Rechtspflege nach den Grundsätzen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes unter Vorbehalt gewisser kaiserlicher Abänderungen, sondern sie legte auch in ihrem § 1 das Fundament des Kolonialstaatsrechts.

Worüber aber das Schutzgebietsgesetz n i c h t s enthält, auch nicht in der heute geltenden Neuredaktion: das ist erstaunlicherweise die Mitwirkung des Reichstages bei der Kolonialgesetzgebung, oder weiter gefasst: die Kolonialgesetzgebung im technischen Sinne, ihren Weg und ihre Anwendung. Es fehlt eine Bestimmung, welche ein für allemal den gesetzgebenden Faktoren des Reichs ein Gesetzgebungsrecht auch für die Kolonien einräumt.

Eine gesetzliche Regelung der Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag bei der Kolonialgesetzgebung erfolgte erst am 30. März 1892 [2]) für die Festsetzung des Etats der Kolonien, die Aufnahme von Anleihen und die Uebernahme von Garantien. Dieses Gesetz ist aber genau ebenso wie die beiden vor ihm ergangenen Kolonialgesetze, das Schutzgebietsgesetz selbst und das Gesetz betr. die kaiserlichen Beamten in den Schutzgebieten vom 31. Mai 1881 [3]),

1) Dieser Antrag, in den Kommissionsdrucksachen mit „Antrag Nr. 1“ bezeichnet (vgl. StB. 1885/86 Bd. V: Anl. S. 988), wurde vom Freiherrn von Buol vorgelegt. Er ist auch deshalb von besonderem Interesse, weil er bereits in seinem § 3 eine Bestimmung enthielt, welche die Religionsfreiheit auch in den Kolonien einführen wollte und zwar in Gestalt des Art. 6, Abs. 3 der Generalakte der Berliner Konferenz vom 26. Februar 1885 (vgl. SchGG. § 14).

2) Vgl. Zorn, KG. S. 127.

3) Vgl. Zorn, KG. S. 138.

zustandegekommen durch Mehrheitsbeschluss von Bundesrat und Reichstag. Ein gesetzlicher Titel aber, der diese Reichsorgane zur Schaffung dieser sowie überhaupt aller nachfolgenden Kolonialgesetze ermächtigt hätte, fehlte damals und fehlt auch heute noch.

Es lässt sich jedoch der Nachweis führen, dass ein Gewohnheitsrecht existiert für den Satz: Die Kolonialgesetzgebung wird ausgeübt von dem Bundesrat und dem Reichstag. Dieser Nachweis ist erstmalig von Edler v. Hoffmann an der Hand einer eingehenden Prüfung des einschlägigen Materials, insbesondere der vom Reichstag im Plenum wie in der zur Vorberatung des Schutzgebietsgesetzentwurfs eingesetzten Kommission gepflogenen Verhandlungen erbracht worden[1]). Im Anschluss an die v. Hoffmannsche Darstellung und unter Hinweis auf unsere eben gemachten Ausführungen fassen wir das Ergebnis hier kurz zusammen.

Zum Zustandekommen eines Gewohnheitsrechts ist erforderlich: zunächst: „das Vorhandensein einer bestimmten Rechtsüberzeugung im Volke resp. in dem engeren Kreise, für welchen das Gewohnheitsrecht in Frage steht;"

Sodann: „Uebung d. h. Anwendung des als Rechtsnorm empfundenen Satzes auf die unter ihn fallenden Lebensverhältnisse und zwar aus Gewohnheit d. h. regelmässig einige Zeit hindurch" [2]).

Das erste Erfordernis gewohnheitsrechtlicher Bildung, welches der Sprachgebrauch mit dem kurzen Ausdruck: opinio necessitatis zu bezeichnen pflegt, ist vorhanden. „Die engeren Kreise, für die das Gewohnheitsrecht in Frage steht", sind hier Bundesrat und Reichstag. Letzterer schloss sich der in der Kommission obwaltenden bestimmten Rechtsüberzeugung, dass Bundesrat und Reichstag wie im Mutterlande, so auch für die Kolonien ein alle Rechtsverhältnisse umfassendes Gesetzgebungsrecht zustehe, dadurch an, dass es den § 1 des von der Kommission geschaffenen Gesetzentwurfs unverändert annahm. Der erste Paragraph aber gibt gerade diese Rechtsüberzeugung kund, denn er setzt, da er eine allgemeine, die ganze Staatsgewalt umfassende Delegation an den Kaiser enthält, zweifellos seitens des Reichstags die Inanspruchnahme einer das gesamte Rechtsleben umfassenden Zuständigkeit voraus. Denn ebensowenig wie ich etwas, wovon ich nicht mindestens fest annehme, dass es mir zugehöre, verschenken wollen kann,

1) In Z. f. KR. 1905, S. 362 ff.

2) Vgl. Crome a. a. O. Bd. I, S. 87 und 88.

ebensowenig kann ich eine Ermächtigung auf einem Gebiete übertragen, auf dem ich nicht zur Vornahme der Organisation mich für berechtigt halte.

Freilich: Die Rechtsüberzeugung von der allumfassenden Zuständigkeit war eine irrtümliche, was schon allein daraus hervorgeht, dass man sie auf den Artikel 4 der Reichsverfassung stützen zu können glaubte. Umfassend zuständig aber für die Ordnung der kolonialen Dinge war vor dem Erlass des Schutzgebietsgesetzes einzig und allein der Bundesrat, wie wir dies im zweiten Abschnitt dieser Arbeit des Näheren dargetan haben.

Dieser selbst nun gab eine gleiche Rechtsüberzeugung dadurch kund, dass er sich auf die von den Kommissionsmitgliedern des Reichstags gemachten Vorschläge: sofort eine umfassende Ordnung der Rechtsverhältnisse der Kolonien vorzunehmen, dabei aber wegen der noch unentwickelten Kultur derselben der Regierung ein hohes Mass freier Bewegung zu lassen, indem man die kaiserliche Gewalt in den Vordergrund stellen wolle — durch die Vertreter der verbündeten Regierungen, wie folgt, äusserte: „Sie glaubten anheimstellen zu können, dass an die Spitze der Grundsatz gestellt werde: Der Kaiser übt die Schutzgewalt in den Schutzgebieten aus, wenn durch einen Akt der Gesetzgebung ausgesprochen werde, dass die dem Reiche über die Schutzgebiete zustehende Souveränität durch den Kaiser als Organ des Reiches auszuüben sei.“ Zwar scheine es bedenklich, „dem Reichstage eine zu ausgedehnte Mitwirkung auf dem Gebiet der Gesetzgebung einzuräumen. Auch andere Kolonialmächte hätten die Gesetzgebung für die Kolonien im wesentlichen in die Hände der Regierung gelegt“ [1]).

Daraus geht zwar der Wille des Bundesrats hervor, der Verordnung bei der kolonialen Rechtsetzung eine dominierende Stellung einzuräumen, zugleich enthalten diese Worte aber auch einen klaren Ausdruck der Ueberzeugung, dass neben dem Verordnungsrecht des Kaisers auch ein Recht der Gesetzgebung im technischen Sinne des Wortes einhergehen solle, das wie im Reiche durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluss von Bundesrat und Reichstag zur Entstehung gelangt. Bundesrat und Reichstag hatten nach Vorigem die Ueberzeugung, dass ihnen gemeinsam ein Gesetzgebungsrecht in kolonialen Dingen zustehe. — Das erste Er-

1) Vgl. StB. 1885/86 Bd. V, Anl. S. 987.

fordernis für die Entstehung eines dieser Ueberzeugung entsprechenden Satzes des Gewohnheitsrechtes ist demnach erfüllt.

Das zweite Erfordernis: „Anwendung des als Rechtsnorm empfundenen Satzes auf die unter ihn fallenden Lebensverhältnisse, und zwar aus Gewohnheit" – kann ebenfalls als vorhanden gelten. Der als Rechtsnorm empfundene Satz lautet, wenn wir ihn dem analogen Satze der Reichsverfassung in Artikel 5 nachbilden: „Die Kolonialgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag". Wenn man bedenkt, dass der Gesetzgebungsapparat nach der bisherigen Praxis in kolonialen Angelegenheiten nur sehr selten in Bewegung gesetzt wird, so wird man die Uebung dieses Satzes, wenn sie bis heute, in einer Zeit von mehr als 20 Jahren, in mehr als 10 Fällen geschehen ist, als hinreichend regelmässig ansehen können.

Ergebnis: Das Kolonialgesetzgebungsrecht von Bundesrat und Reichstag beruht auf Gewohnheitsrecht, also auf einem schwächeren Rechtstitel als das Kolonialverordnungsrecht des Kaisers, das auf Gesetz beruht. Das Resultat unserer Ansicht unterscheidet sich wesentlich von dem der gegnerischen. Unsere Gegner behaupten nämlich umgekehrt, das koloniale Gesetzgebungsrecht habe, da es auf der Verfassung der Reiches beruhe, den stärkeren Titel für sich, während das kaiserliche Verordnungsrecht als nicht verfassungs- sondern gesetzmässig gewährleistet, hinter ihm zurückstehen müsse [1]).

Die Frage einer deutschen Kolonialverfassung ist damit in bejahendem Sinne beantwortet. Es existiert eine deutsche Kolonialverfassung, eine Mitwirkung der Volksvertretung am Zustandekommen der Kolonialgesetze, und zwar zu Recht. Aber diese Verfassung ruht auf schwachen Füssen. Jederzeit kann dem Gewohnheitsrecht, auf das sie sich stützt, von dem stärkeren Bruder, dem gesetzten Recht, der Boden entzogen werden. Rein theoretisch betrachtet, lässt sich die Möglichkeit nicht leugnen, dass durch eine einzige kaiserliche Verordnung das koloniale Gesetzgebungsrecht im konstitutionellen Sinne beseitigt werden könnte. Wäre es aber einmal beseitigt, dann wäre damit für die Zukunft auch die Möglichkeit der Entstehung eines formellen Gesetzes ausgeschlossen. Die einzig noch übrig bleibende Form der Rechtssetzung wäre dann die Verordnung, durch die

1) Vgl. Hesse in Kol. Zeit. 1905, S. 521.

dann auch die noch bestehenden Kolonialgesetze, an erster Stelle das Schutzgebietsgesetz beliebig abgeändert werden könnten.

Nun liegen die Verhältnisse ja nicht so, als ob die Regierung bei der Schaffung des kolonialen Grundgesetzes geradezu die Absicht gehabt hätte, der Mitwirkung des Reichstags bei der Kolonialgesetzgebung zwecks leichterer Beseitigungsmöglichkeit keine gesetzliche Garantie zu geben. Dann hätte sie den Weg der Gesetzgebung überhaupt gar nicht zu betreten brauchen. Dies aber tat sie in der redlichen Absicht, sich mit dem Reichstage ins Einvernehmen zu setzen und „weil sie ihrerseits nicht die Veranlassung bieten wollte, dass die Früchte dieses Einvernehmens durch Hervorkehrung konstitutioneller Fragen geschädigt würden“ [1]). Infolgedessen kam sie auch dem Reichstage entgegen, als dieser den Willen kundgab, die Grundlagen der kolonialen Rechtsverhältnisse durch ein Gesetz festzulegen und einen Teil derselben auch für die Zukunft der Regelung durch Gesetz vorzubehalten. In dem Gedanken aber, dass Kolonialgesetzgebung nichts anderes sei als Reichsgesetzgebung, hielt man es geradezu für selbstverständlich, dass auch die gesetzgebenden Faktoren für beide dieselben seien. Und selbst da, wo man vorsichtiger war und sich nach einem Rechtstitel für die koloniale Gesetzgebung umsah, da ging man, ihn aus der Reichsverfassung herleitend, einen falschen Weg und hielt seine gesetzliche Festlegung für überflüssig. Im Interesse der Rechtssicherheit aber ist es dringend erwünscht, dass das Gesetzgebungsrecht von Bundesrat und Reichstag in dem Schutzgebietsgesetz als dem kolonialen Verfassungsgesetz seinen unzweideutigen Ausdruck finde.

§ 6. Der Weg der Kolonialgesetzgebung und ihr Anwendungsgebiet.

Das Zustandekommen eines Kolonialgesetzes unterscheidet sich nach aussen hin in nichts von dem Zustandekommen eines Reichsgesetzes. Ihrer innerstaatsrechtlichen Bedeutung nach sind die einzelnen Akte der Kolonialgesetzgebung wesentlich von denen der Reichsgesetzgebung unterschieden [2]).

Das Recht der Initiative steht zunächst ebenso wie

1) Bundesratsbevollmächtigter v. Schelling im Reichstage (vgl. StB. 1885/86 Bd. I, S. 653).

2) Vgl. v. Hoffmann, KR. S. 37 ff.

bei der Reichsgesetzgebung dem Bundesrat und dem Reichstage zu. Als dritter Vorschlagsberechtigter kommt aber bei der Kolonialgesetzgebung der Kaiser in Betracht; denn es wäre etwas durchaus Widersinniges, wenn der Repräsentant der Kolonialstaatsgewalt, der Vertreter der verbündeten Regierungen in den Kolonien, nicht das Recht haben sollte, koloniale Gesetzesvorschläge zu machen. Auch hat er die freie Wahl, ob er sich mit seinen Vorschlägen an den Bundesrat oder den Reichstag wenden will.

Ein koloniales Verfassungsgesetz, welches dem Kolonialgesetzgebungsrecht den bisher fehlenden gesetzlichen Titel verleihen würde, müsste ausdrücklich auch diesem kaiserlichen Recht zur Initiative Anerkennung verschaffen — im Gegensatz zur Reichsverfassung, die dies für die Reichsgesetzgebung nicht tut.

Weiterhin wird man dem Kaiser bei der Kolonialgesetzgebung auch das Recht zusprechen müssen, bei der Festsetzung des Gesetzesinhalts mitzuwirken — und zwar unmittelbar, während er ja mittelbar dieses Recht auch bei der Reichsgesetzgebung als König von Preussen im Bundesrat ausübt. Diese Forderung entspricht ebenso wie die vorige seiner staatsrechtlichen Stellung in den Kolonien.

Ihren vollkommensten Ausdruck aber findet diese auf dem Gebiete der formellen Gesetzgebung darin, dass der Kaiser dem Kolonialgesetze den Gesetzesbefehl, die Sanktion erteilt: in der Eigenschaft des Kaisers als des eigentlichen und einzigen Gesetzgebers in den Kolonien, wie sie der Bundesrat für das Reich besitzt. Im Reiche wie in den Kolonien gibt es keine Mehrheit von gesetzgebenden Faktoren: der einzige gesetzgebende Faktor im wahrsten Sinne des Wortes ist hier der Kaiser, dort der Bundesrat; beide aber sind es in ihrer Eigenschaft als Vertreter der Gesamtheit der verbündeten Regierungen, des Inhabers der Reichs- bezw. Kolonialgewalt.

Demnach steht bei der Kolonialgesetzgebung der Bundesrat durchaus auf derselben rechtlichen Höhe wie der Reichstag, seine Rechtsbefugnisse sind genau dieselben wie die des Reichstages, wohingegen der Kaiser, indem er den Gesetzesbefehl nach Gutdünken erteilen kann oder nicht, die Entscheidung über das Schicksal des Gesetzentwurfes in Händen trägt. Neben ihm sinkt daher der Bundesrat in die Stellung „einer Art von erster ständischer Kammer“ herab, zu der als „zweite Kammer“ der Reichs-

tag hinzukommt [1]).

Ist das Kolonialgesetz sanktioniert, so fertigt der Kaiser es aus. Damit beurkundet er, genau wie bei der Reichsgesetzgebung gemäss unserer einleitenden Darstellung, einmal die Echtheit des Gesetzestextes, vor allem die Uebereinstimmung der vom Bundesrat und Reichstag gefassten Beschlüsse einerseits, mit dem von ihm selbst festgesetzten und auch sanktionierten Gesetzestexte andererseits; — sodann: die Rechtmässigkeit des Gesetzgebungsverfahrens. In der Form der Ausfertigung wird meistens zugleich die Zustimmung zum Inhalt sowie die Erteilung des Gesetzesbefehls liegen, wie dies auch dann der Fall ist, wenn der Kaiser als König von Preussen preussische Gesetze ausfertigt.

Diese Regeln über die Ausfertigung der Kolonialgesetze sind ebenso wie die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag bei der Kolonialgesetzgebung Recht geworden durch gewohnheitsmässige Uebung, die auch die übrigen Vorschriften, welche die Reichsverfassung über den Reichsgesetzgebungsprozess gibt, auf das Kolonialstaatsrecht analog anwandte. Zu diesen gehören ausser der Bestimmung über die Ausfertigung noch die Verfassungsgesetze über die Gegenzeichnung des Reichskanzlers und die Publikation der Gesetze. Mit der Gegenzeichnung übernimmt der Reichskanzler die Verantwortlichkeit.

Nach Gewohnheitsrecht hat weiter die Verkündigung der Kolonialgesetze im Reichsgesetzblatt zu erfolgen. Dies ist bisher auch stets so gehandhabt worden. Neue Kolonialgesetze treten nach § 3 des SchGG. vom 25. Juli 1900 in Verbindung mit § 30 KGG. in Kraft mit dem Ablauf von 4 Monaten nach dem Tag, an dem das betr. Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist [2]).

Der eben geschilderte Weg der Kolonialgesetzgebung hat sich von seinem Anfang bis zu seinem Ende gewohnheitsrechtlich gebildet. Anlangend die rechtliche Charakterisierung der einzelnen Etappen, auf dem er fortschreitet, so bemerken wir, dass die drei ersten: Initiative, Feststellung des Inhalts, Erteilung des Gesetzesbefehls mit den gleichen Stufen der Reichsgesetzgebung verglichen eine wesentliche Veränderung aufweisen, eine Folge

1) Vgl. v. Hoffmann, KR. S. 37 ff.

2) Und zwar gilt das für alle Kolonialgesetze, nicht nur für diejenigen Bestimmungen, die deshalb zur Anwendung kommen, weil in den Kolonien Konsularrecht eingeführt ist, wie v. Hoffmann (KR. S. 38) meint.

des umgestaltenden Einflusses, den das im § 1 des Schutzgebietsgesetzes niedergelegte Fundamentalprinzip der Kolonialverfassung notwendig auf die aus der Reichsverfassung herübergenommenen Rechtssätze ausüben musste.

Die Gegenseite, welche die Kolonialverfassung als einen Teil der Reichsverfassung ansieht, ist bezüglich unseres Ergebnisses grundsätzlich entgegengesetzter Meinung[1]. Für sie ist das gesamte koloniale Gesetzgebungsverfahren ein aus der Reichsverfassung hergeleitetes und mit dem Verfahren der Reichsgesetzgebung durchaus identisch. Die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag wird hergeleitet aus Art. 4 in Verbindung mit dem Art. 5 der Reichsverfassung, die des Kaisers aus Art. 17. ebenso die Gegenzeichnung des Reichskanzlers. — Daraus folgt: Kolonialgesetze in dem von uns gemeinten Sinne, die auf dem von uns beschriebenen Wege zustandekommen, existieren für unsere Gegner nicht. Kolonialgesetze sind für sie Reichsgesetze im gewöhnlichen Sinne des Wortes, bei deren Entstehung drei Faktoren mitzuwirken haben: Bundesrat, Reichstag und Kaiser, letzterer aber nur bei der Ausfertigung und Verkündigung, nicht bei der Sanktion, die dem Bundesrat zusteht.

Das auf diese Deduktionen aufgerichtete Rechtsgebäude steht und fällt mit dem Satze: die Kolonialverfassung sei ein Teil der Reichsverfassung, dessen Unhaltbarkeit bereits oben dargetan worden ist. — Die Kolonialverfassung ist nirgends und in keiner Hinsicht etwas durch die Reichsverfassung Gegebenes, sondern steht in allen ihren Teilen vollkommen ausserhalb derselben. Dadurch haben sich allerdings Lücken in der Kolonialverfassung herausgestellt, die wiederum durch das Gewohnheitsrecht ausgefüllt worden sind. Das Kolonialrecht hat sich aber bereits so sehr auf eigene Füsse gestellt, dass es ebenso, wie es zu seiner selbständigen Entwicklung der konsularrechtlichen Stütze nicht mehr bedarf, ja diese nur mehr ein Hemmnis für sie bedeuten kann, auch hinsichtlich seines staatsrechtlichen Teils der Entleihe aus der Reichsverfassung sehr wohl entbehren kann. Die Tendenz der Entwicklung des Kolonialrechts aber immer klarer zu erkennen und diese eigenartige Entwicklung zu fördern, das ist die Aufgabe der kolonialrechtlichen Wissenschaft. Sie wird dieser Aufgabe aber nicht

1) Vgl. Hesse in Kol. Zeit. 1905, S. 520 f., auch Backhaus a. a. O. S. 15.

gerecht, wenn sie reaktionär das Neugewordene mit Gewalt in die alte, wenn auch bewährte Staatsordnung des Mutterlandes einzwängen will.

Die Ausführungen Zorns[1]), die zum ersten Male deutlich auf die Selbständigkeit der Kolonialverfassung hingewiesen haben und die heute keineswegs mehr in der Literatur einzig dastehen, glaubt Hesse[2]) mit allem Nachdruck bekämpfen zu müssen, „da sie zu ungeheuerlichen Konsequenzen, z. B. zu einer absolutistischen kaiserlichen Gewalt in den Schutzgebieten führen würden".

Man braucht jedoch nur auf den Ursprung der kaiserlichen Rechte zurückzugehen, um einzusehen, dass jemand, der staatsrechtlich r i c h t i g e Konsequenzen aus der hier vorgetragenen Ansicht zu ziehen versteht, niemals auf den Gedanken kommen wird, für den Kaiser die Stellung eines absoluten Herrschers über die Kolonien in Anspruch zu nehmen. Alle seine Rechte sind Bestandteile der Staatsgewalt, die er in den Kolonien ausübt. Das Recht der Ausübung aber ist ihm durch reichsgesetzliche Delegation verliehen. Gerade bei Schaffung des § 1 des Schutzgebietsgesetzes haben sich Bundesrat und Reichstag über den Kaiser gestellt; durch die Delegation haben sie auf nichts verzichtet, kein Titelchen ihrer Befugnisse endgültig aufgegeben. Auf reichsgesetzlichem Wege können sie dieselben, soweit sie auf den Kaiser oder auf andere Organe übertragen sind, jederzeit wieder für sich in Anspruch nehmen[3]).

Zu einem kaiserlichen Absolutismus könnte eher die Konsequenz führen, die v. Hoffmann aus dem Satze zieht, dass bezüglich der Kolonialgesetze dem Kaiser das Sanktionsrecht und damit auch ein unbedingtes Vetorecht zusteht. Hieraus folgert er nämlich, dass auch der § 1 des Schutzgebietsgesetzes ohne Willen des Kaisers nicht abgeändert werden könne[4]).

Wir haben oben gezeigt, wie sich die nach aussen hin vollkommen gleichgearteten Vorgänge der Reichsgesetzgebung auf der anderen Seite in ihrer inneren, rechtlichen Bedeutung wesentlich voneinander unterscheiden. Nun sagt v. Hoffmann selbst, dass das letzte, innerlich auf die ursprüngliche Art geschaffene Kolo-

1) In Kol. Zeit. 1905, S. 91.

2) In Kol. Zeit. 1905, S. 217.

3) Nach alledem kann die Ereiferung Hesses in seinen gegen Zorn gerichteten Ausführungen nur komisch wirken.

4) In Z. f. KR. 1905, S. 371.

nialgesetz das Reichsgesetz vom 16. April 1886, also das sog. Schutzgebietsgesetz gewesen sei. „Auf die ursprüngliche Art geschaffen", soll soviel heissen wie: zustandegekommen durch die Erteilung des Gesetzesbefehls seitens des Bundesrats; denn auf den sanktionserteilenden Faktor allein kommt es hier an.

Bei allen nach dem Schutzgebietsgesetz zu schaffenden Kolonialgesetzen hat der Kaiser ein Initiativrecht, ein Recht der Mitwirkung bei Feststellung des Inhalts und — vor allem: das Sanktionsrecht. Das ergibt sich aus dem § 1 des Schutzgebietsgesetzes. Hieraus wird nun weiter gefolgert: zu den später zu erlassenden Kolonialgesetzen gehören auch Abänderungen des grundlegenden Kolonialgesetzes, wie sie schon verschiedentlich, sei es in grösserem oder kleinerem Umfange erfolgt sind. Auch diesen Abänderungen kann der Kaiser demnach sein Veto entgegensetzen: also auch der Abänderung des § 1 des Schutzgebietsgesetzes.

Ich möchte diese Folgerung nicht ziehen, vielmehr das Schutzgebietsgesetz seiner Entstehung und Abänderung nach für ein Reichsgesetz im gewöhnlichen Sinne des Wortes halten, das ebenso wie es mit Sanktion durch den Bundesrat zustande gekommen ist, auch mit seiner Sanktion wieder abgeändert werden kann. Denn wäre dem wirklich so, dass zu einer Aufhebung des § 1 SchGG. die kaiserliche Zustimmung erforderlich wäre, dann hätten auch unsere Gegner recht; — dann hätten mit Ausnahme der Vorbehalte, die im Schutzgebietsgesetz selbst enthalten sind, Bundesrat und Reichstag auf ihre Befugnis der Rechtssetzung für die Kolonien so gut wie verzichtet.

Jedenfalls aber wird man sich, will man auch das SchGG. als Kolonialgesetz gelten lassen und daraus für die Modalitäten seiner Abänderung die entsprechenden Konsequenzen ziehen, dennoch der Erkenntnis nicht verschliessen können, dass die Aufhebung des § 1 des Schutzgebietsgesetzes für das Kolonialrecht viel mehr bedeuten würde, als die Aenderung einer beliebigen anderen kolonialen Gesetzesbestimmung; sie würde eine Umwälzung des gesamten Kolonialstaatsrechts zur Folge haben. An einer solchen aber ist der Träger der Kolonialstaatsgewalt, die Gesamtheit der verbündeten Regierungen am meisten interessiert. Er hat die Ausübung der Staatsgewalt übertragen, er muss sie auch wieder zurücknehmen können.

Es bleibt uns nunmehr noch übrig, das Anwendungsgebiet der formellen Kolonialgesetzgebung von der Verordnungssphäre abzu-

grenzen, soweit dies nach allgemeinen Gesichtspunkten möglich ist. — Zwar ging man seiner Zeit, als man anfing, eine Rechtsordnung in den Kolonien aufzurichten, von dem Gedanken aus, es sei dabei zunächst der Regierung möglichst freie Hand zu lassen, da doch jedes staatliche Unternehmen daselbst für den Anfang nur mehr oder weniger Experiment sein konnte. Uebertrug man daher die Ausübung der Kolonialstaatsgewalt dem Kaiser, so ermöglichte man, da die Befugnis zur Rechtssetzung in der Staatsgewalt mitenthalten ist, gleichzeitig eine stets leicht und schnell wieder abzuändernde Gestaltung der Dinge im Verordnungswege.

Aber von vornherein war doch auch in grossem Umfange eine Regelung der kolonialen Rechtsverhältnisse, besonders für die Weissen, auch im Wege der Gesetzgebung angestrebt. So hat, soweit nicht wieder Ausnahmen zugunsten des Verordnungsrechts gesetzlich statuiert sind, die Regelung der gesamten Rechtspflege der Weissen im Wege der Gesetzgebung stattzufinden. Dieser Satz ist weder im Schutzgebietsgesetz, noch sonst wo gesetzlich ausgesprochen. Es ergibt sich vielmehr daraus, dass Bundesrat und Reichstag, indem sie im § 2 des Gesetzes vom 17. April 1886 das bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren nach Massgabe der Vorschriften des Kolonialgerichtsbarkeitsgesetzes in den Kolonien einführten, damit zu erkennen gaben, dass sie grundsätzlich die Rechtssetzung auf diesem Gebiet für sich in Anspruch nehmen. Wo aber einmal auf gesetzlichem Wege ein gewisses Gebiet der Rechtssetzung geregelt ist, wie es hier geschehen ist, da können auch nur auf demselben Wege Abänderungen und Neuerungen getroffen werden. Diesen Rechtszustand nun pflegt der Sprachgebrauch gewöhnlich kurz dahin zu kennzeichnen, dass er sagt: das Gebiet der kolonialen Rechtspflege sei der Regelung durch die Gesetzgebung vorbehalten. Es könnte nun scheinen, als habe man auf den übrigen Gebieten des Rechts den Weg der Gesetzgebung ausschliessen wollen. Dem ist jedoch nicht so, wenn auch eine schon im Mittelalter geübte Rechtstendenz existiert, die bestrebt ist, vor allen anderen Gebieten die Ordnung der Rechtspflege der Mitwirkung des Volkes zu sichern[1]). Darauf zielte ja auch zunächst der § 2 der SchGG. für den Bereich der Kolonien ab. Es ist aber auch sehr wohl möglich, dass ein Reichsgesetz bezw. ein Kolonialgesetz ein Einzelgebiet des

1) Vgl. dazu Bornhak im Archiv für öffentl. Recht 1887, S. 15.

Kolonialrechts, das ausserhalb der Rechtspflege liegt, selbständig regelt und gleichzeitig etwa schon vorhandene kaiserliche Verordnungen über die betreffende Materie, die auf Grund des § 1 des Schutzgebietsgesetzes erlassen sind, abändert oder aufhebt. Dies ist z. B. geschehen durch das Gesetz über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete vom 30. März 1892 welches durch die in seinem ersten Paragraphen getroffene Bestimmung, dass der Kolonialetat alljährlich durch Gesetz festzustellen sei, tief in die Finanzhoheit des Kaisers eingreift. Es liegt m. E. darin durchaus kein logischer Widerspruch mit der Tatsache, dass der Kaiser allein zur Finanzgesetzgebung und Finanzverwaltung berechtigt sei[1]). Die Finanzhoheit in den Kolonien ist dem Kaiser mit der gesamten Staatsgewalt gesetzlich übertragen, gesetzlich kann sie ihm auch jederzeit wieder genommen oder doch eingeschränkt werden. In diesem Sinne kann man sagen, dass das kaiserliche Verordnungsrecht in den Kolonien der Gesetzgebung unterworfen sei, denn es beruht auf einem Reichsgesetze.

Entschliesst sich nun aber andererseits der Kaiser selbst, für seine Anordnungen auf einem gewissen Gebiet den Weg der Gesetzgebung zu beschreiten, so gibt er damit etwas von seinen Hoheitsrechten endgültig aus der Hand. Es geht für ihn ein Stück Rechtssetzungsgewalt verloren.

In diesem Punkt ist der Ansicht Labands und G. Meyers vollkommen zuzustimmen. Mit aller Bestimmtheit muss für die Kolonialgesetzgebung der Satz festgehalten werden: Das Verordnungsrecht, das dem Kaiser kraft seiner Stellung, die er den Kolonien gegenüber einnimmt, zusteht, ist, wenn es auch primär ist, dennoch keineswegs imstande, auf irgend einem Gebiete des kolonialen Lebens die Gesetzgebungsbefugnis des Reiches vollständig zu verdrängen. Das Reich hat auf nichts verzichtet, und die Rechte des Kaisers haben ihren Grund nicht aus sich selbst, sondern sind Hoheitsrechte, die auf einem Reichsgesetze beruhen. Daher kann die Gesetzgebung stets und auf allen Rechtsgebieten selbst bestimmend eingreifen, sei es, dass sie ganze Materien ordnen oder einzelne Bestimmungen treffen will. Sie kann das in verschiedener Weise tun, indem sie entweder alle Reichsgesetze in ihrer Geltung auf die Kolonien ausdehnt, oder — neue Reichsgesetze zugleich mit für die Kolonien erlässt oder

1) Vgl. Gierke a. a. O. S. 422.

2) a. Laband 07; S. 194. b. Sch. S. 190 f.

endlich besondere Gesetze — Kolonialgesetze im engeren Sinne eigens für die Kolonien schafft.

So sehen wir denn auch tatsächlich das weitgehende Verordnungsrecht des Kaisers überall von gesetzlichen Bestimmungen durchbrochen.

Zusammenfassend lässt sich nun das Ergebnis dahin formulieren: das Problem der Kompetenzverteilung zwischen Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht findet in den Kolonien im Prinzip eine genau umgekehrte Lösung, als sie oben (§ 2) für das Reich gefunden wurde. Während dort in erster Linie die konst. Gesetzgebung berufen ist, Rechtssätze ins Leben zu rufen, so fällt diese Aufgabe hier vorzüglich der Verordnung zu. Die Rechtsverordnung ist die erste Rechtsquelle für die Kolonien.

Gegen die hier vertretene Auffassung des Verhältnisses des Kolonialgesetzgebungsrechts hat sich O. H. Gierke[1]) gewandt. Er behauptet, dem Reiche sei nur die Kompetenzbestimmung geblieben, zu deren Verschiebung es berechtigt sei. So könne das Reich die Festsetzung der Zölle einer ordentlichen Gesetzgebung vorbehalten und dadurch die Schutzgewalt des Kaisers schmälern, es könne aber nicht Aenderungen in Einzelheiten der Zollordnung vornehmen mit der Wirkung, dass der Kaiser „nur wegen der formellen Gesetzeskraft“ sie nicht wieder aufheben könne; es sei denn, dass man in jedem einzelnen Eingriff der Gesetzgebung in die kaiserliche Verordnungssphäre eine solche Kompetenzverschiebung erblicken wolle. Dann verlöre der Kaiser aber nicht nur hinsichtlich der Bestimmungen des Reichsgesetzes, sondern auf dem ganzen betr. Gebiet sein Verordnungsrecht.

Was hier über das Kompetenzverschiebungsrecht des Reiches gesagt wird, damit kann man einverstanden sein, denn es kommt auf dasselbe heraus, ob ich mit Gierke sage: das Reich hat das Recht, die Kompetenzsphäre der Kolonialgesetzgebung einerseits, des kaiserlichen Verordnungsrechts andererseits zu bestimmen und zu verschieben, oder ob ich mich so ausdrücke: dem Reich stehe ein grundsätzlich unbeschränktes Kolonialgesetzgebungsrecht zu.

Dass jedoch Einzelheiten auf Gebieten, die an sich den kaiserlichen Hoheitsrechten unterliegen, durch Gesetz nicht geregelt werden können, bezw. wenn dies dennoch geschieht, dann der Kaiser ausserstande sei, weiter in der betr. Materie Verordnungen

1) A. a. O. S. 420 f.

zu erlassen, also von der Rechtssetzung fernerhin ausgeschlossen sei, dem widerspricht die Gesetzgebungspraxis.

Zu den Hoheitsrechten des Kaisers in den Kolonien gehört z. B. auch die Amtshoheit, vermöge deren der Kaiser das Recht hat, die Beamtenverhältnisse in den Kolonien zu ordnen. Die Kolonialbeamten sind nun vom Kaiser selbst oder in seinem Namen ernannt worden; sie waren und sind also kaiserliche Beamte, und deshalb wurde auch von Anfang an das sog. Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 auf sie für anwendbar erachtet und auch tatsächlich angewandt. Es ist jedoch nie auf dem Wege der formellen Gesetzgebung in den Kolonien eingeführt worden. Nun erging zwar am 31. Mai 1887 ein Gesetz unter dem vielversprechenden Titel: „Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der kaiserlichen Beamten in den Schutzgebieten“ [1]. Es enthält jedoch nur zwei Einzelbestimmungen, von denen die eine über doppelte Anrechnung der Dienstzeit, die andere über die Versetzung in den Ruhestand handelt. Aus diesem Gesetz geht nun zunächst einmal hervor: dass gesetzliche Einzelbestimmungen, die in kaiserliche Rechte eingreifen, wohl möglich sind.

Nach der von Gierke beliebten Auslegung wäre nun aber weiter durch diesen Eingriff der Gesetzgebung in die Amtshoheit des Kaisers dieser künftig nicht mehr in der Lage gewesen, Verordnungen über die Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten zu erlassen, da eine Kompetenzverschiebung des Gesetzgebungsrechts stattgefunden hat. Tatsächlich aber hat der Kaiser auch nach dem Jahre 1887 noch zahlreiche Verordnungen erlassen, die die Ordnung der Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten zum Gegenstand haben. Vor allem sei hier der bedeutsamen Verordnung betr. die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in den Schutzgebieten vom 9. August 1896 gedacht [2]). Wenn in dem § 1 dieser Verordnung nunmehr ausdrücklich bestimmt wird, dass das vorhin erwähnte Reichsbeamtengesetz nebst einigen Zusatzgesetzen für die Kolonialbeamten zur entsprechenden Anwendung gelangen soll, so sind damit allerdings reichsgesetzliche Vorschriften des Beamtenrechts in den Kolonien eingeführt, aber nicht in dem Sinne, wie die die Rechtspflege betreffenden Gesetze durch das Schutzgebietsgesetz als Gesetze im formellen Sinne des Wortes, zu deren Abänderung es einer Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag be-

1) Zorn, KG. S. 138.
2) Zorn, KG. S. 139 ff.

dürfte, sondern als kaiserliches Verordnungsrecht. Sollte die gegenteilige Wirkung bezweckt werden, so hätte es einer Einführung der betreffenden Reichsbeamtengesetze im Wege der Kolonialgesetzgebung bedurft. Solange sich aber die gesetzgebenden Faktoren der Kolonialgesetzgebung Kaiser, Bundesrat und Reichstag nicht zur Schaffung eines Kolonialbeamtengesetzes zusammenfinden und damit die Fortbildung der gesamten Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten in die Sphäre der Kolonialgesetzgebung hineinziehen, so lange gehört die Ordnung dieser Materie noch dem kaiserlichen Verordnungsrechte an.

Die Ausführung der Kolonialgesetze gebührt, soweit nicht in diesen selbst ein anderes bestimmt ist, dem Kaiser und nicht dem Bundesrat. Das gilt für die Kolonialgesetze im engeren Sinne. — Wenn hingegen Reichsgesetze in ihrer Geltung auf die Kolonien ausgedehnt werden, die ihrerseits wiederum auf Beschlüsse des Bundesrats, Verordnungen oder Verfügungen des Kaisers und des Reichskanzlers verweisen, so gelten die angezogenen Bestimmungen auch für die Kolonien.

Der Kaiser pflegt gewöhnlich das Recht zum Erlass von Ausführungsbestimmungen in dem ganzen Umfang der einzelnen Kolonialgesetze dem Reichskanzler zu übertragen.

II. Das koloniale Verordnungsrecht.

§ 7. Das Verordnungsrecht des Kaisers.

In der Staatsgewalt des Reiches über die Kolonien ist enthalten die Gewalt der Rechtssetzung. Da die Kolonialstaatsgewalt quoad usum, d. h. der Ausübung nach, dem Kaiser übertragen ist, so gebührt ihm auch das Gesetzgebungsrecht. Alle Hoheitsrechte, soweit sie nicht durch das Schutzgebietsgesetz oder durch andere Gesetze, auf welche dieses verweist, geregelt wurden, sind demnach vom Kaiser im Wege der Verordnung zu regeln. Mithin besteht für das kaiserliche Verordnungsrecht auf allen Gebieten der kolonialen Rechtsordnung eine allgemeine, grundsätzliche Vermutung.

Dass die in § 1 SchGG. dem Kaiser erteilte Delegation durch ein Gesetz jederzeit zurückgenommen bezw. in bestimmten Beziehungen beschränkt werden kann, wurde bereits dargetan. Ferner wurde auch hervorgehoben, dass fast die gesamte Weissenrechtspflege der kaiserlichen Einflussnahme entrückt ist. Hier griff die

Gesetzgebung Platz; zwar nicht auf Grund einer direkten Bestimmung des kolonialen Grundgesetzes, kraft deren etwa der Kaiser zur Rechtssetzung auf dem Gebiete der betreffenden Materien der parlamentarischen Mitwirkung bedürfte, sondern indem nach dem Beispiel des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes und unter Anlehnung an dieses die entsprechenden, im Mutterlande geltenden Bestimmungen der Reichsgesetze in den Kolonien eingeführt wurden. Den so gewonnenen Platz behauptet die Gesetzgebung aber gegenüber dem Verordnungsrecht kraft des allgemein anerkannten staatsrechtlichen Grundsatzes, dass Gesetzesrecht vor Verordnungsrecht geht.

Abgesehen davon, dass durch diese Methode der Regelung der kolonialen Rechtsverhältnisse die Mitwirkung der Volksvertretung bei der Schaffung von Kolonialgesetzen des gesetzlichen Titels entbehrt, die Position des kolonialen Gesetzgebungsrechts demnach eine schwächere ist als die des Verordnungsrechts, ist durch sie naturgemäss eine grosse Unübersichtlichkeit des geltenden Kolonialrechts herbeigeführt worden. — Denn die Verschiedenartigkeit der kolonialen Verhältnisse im Gegensatze zu den mutterländischen drängte wiederum dahin, die für das Reich geltenden Gesetzesvorschriften nicht unverändert in den Kolonien zur Anwendung zu bringen. Manches, was abschliessend durch Gesetz geregelt schien, fiel auf diese Weise wieder dem Verordnungsrecht zu. Das dem Gesetzgebungsrecht Entrissene kam dem Verordnungsrechte zugute.

Daher herrscht das Gesetzgebungsrecht, wie es auf den ersten Blick vielleicht den Anschein haben mag, vollkommen unbeschränkt eigentlich auf keinem Rechtsgebiete, sondern wird überall von dem Verordnungsrechte durchschnitten. Wir werden noch sehen, wie es seine Peripherie immer mehr und mehr erweiterte, in den Bereich des rezipierten Gesetzesrechts eingriff und sich diesem überordnete, indem es einerseits sowohl auf dem Gebiete des Konsularrechts an Boden gewann, wodurch sich natürlich indirekt auch die Sphäre des Verordnungsrechts im Kolonialrecht erweiterte, andererseits aber auch direkt auf dem Gebiete des kolonialen Rechts selbst das Gesetzgebungsrecht zu Konzessionen zwang, die zur gedeihlichen Weiterentwicklung des Rechts notwendig waren.

Der viel ausgesprochene Satz: Das Gebiet der kolonialen Weissenrechtspflege sei der Gesetzgebung vorbehalten, während auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts, des Staatsrechts und der

Farbigenrechtspflege das Verordnungsrecht gelte — gibt demnach nur in gröbsten Umrissen ein Bild von der Kompetenzverteilung der beiden Arten der Rechtsbildung geschriebenen Rechts.

Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht verhalten sich zueinander wie zwei sich schneidende Kreise. Manche Gebiete sind ihnen gemeinsam, andere wieder stehen jedem von ihnen allein und ausschliesslich zu. Auf beiden Seiten finden sich Durchbrechungen von der anderen Seite. Eine allgemeine Regel aber, wie diese Durchbrechungen stattfinden, lässt sich in einem kurzen Grundsatze nicht geben. Auf den verschiedenen Gebieten des Kolonialrechts ist auch das Verhältnis von Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht ein verschiedenes. — Diese Verworrenheit lässt es zweckmässig erscheinen, die Betrachtung der einzelnen Rechtsmaterien auf die Kompetenzverteilung der beiden Rechtssetzungsformen hin einem besonderen Abschnitt vorzubehalten.

Es kann sich daher in diesem und in den folgenden Paragraphen nur darum handeln, eine Gruppierung der Quellen des Verordnungsrechts vorzunehmen und die allgemeinen Grundsätze für dasselbe darzustellen.

Was zunächst das kaiserliche Verordnungsrecht anbelangt, so entspringt dasselbe zwei grundsätzlich verschiedenen Quellen. Auf der einen Seite steht die gewaltige Sphäre des kaiserlichen Verordnungsrechts, die ihren Ursprung aus der Ausübung der Kolonialstaatsgewalt durch den Kaiser herleitet. Dieses generelle Verordnungsrecht des Kaisers nimmt auf dem Gebiete des kolonialen Staats- und Verwaltungsrechts sowie der Eingeborenen-Rechtspflege eine herrschende Stellung ein, indem es hier durch gesetzliche Bestimmungen nur wenig Behinderung erfährt. Das Verordnungsrecht „in Ausübung der Schutzgewalt“ trägt den Charakter einer Rechtssetzung, die planmässig und grundsätzlich ganze Rechtsmaterien in ihrem vollen Umfange ordnet. Man hat daher auch von einem kaiserlichen „Gesetzgebungsrecht“ [1]) gesprochen, auch hat man die Verordnungen, die einen Ausfluss der kaiserlichen Schutzgewalt darstellen, als „gesetzvertretende“ [2]) Verordnungen charakterisiert. Man kann diese Bezeichnungen, soweit sie eine blosse Charakterisierung der Herkunft dieser Gruppe von kolonialrechtlichen Quellen abgeben wollen, hinnehmen, wenn es uns auch, da wir gewohnt sind, die Begriffe „Gesetz“ und „Ver-

1) Meyer, Sch. S. 125.

2) Vgl. Stengel in Annalen 1895, S. 661.

ordnung“ im Sinne des konstitutionellen Staatsrechts aufzufassen[1]), eigentlich widerstrebt, Verordnungen als „Gesetze“ zu bezeichnen.

Dem generellen Verordnungsrecht des Kaisers steht das besondere gegenüber, das auf ausdrücklicher gesetzlicher Einzelbestimmung beruht. Es unterscheidet sich von der ersten Gruppe wesentlich durch seinen Zweck. Dieser besteht nicht in erster und grundsätzlicher Regelung komplexer Rechtsverhältnisse, Abschliessung und Abrundung anstrebender Ordnung von Rechten, sondern in Ergänzung und Anpassung einer bereits auf anderem Wege erfolgten Rechtsordnung. Diese einzelnen Verordnungsbefugnisse sind dazu da, das in den Kolonien rezipierte mutterländische Recht da zu ergänzen, wo es hinsichtlich einer bestimmten Einzelmaterie nicht lückenlos in seinem ganzen Umfange rezipiert werden konnte — oder es an anderer Stelle wiederum, wo es in unveränderter Gestalt rezipiert wurde, der Eigenart der kolonialen Verhältnisse anzupassen und es so für die Kolonien erst recht eigentlich brauchbar und nutzbringend zu gestalten.

Aus dem Begriff der staatsrechtlichen Delegation ergibt sich, dass der Kaiser sein Verordnungsrecht in Ausübung der Schutzgewalt an untere Stellen delegieren kann. Denn wenn der Kaiser kraft der ihm zustehenden Organisationsgewalt Kolonialbehörden schaffen kann, so muss er ihnen auch aus der Fülle seiner Macht Funktionen übertragen können, deren grundsätzlicher Inhaber er selbst ist[2]). Er kann dies ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung und hat es auch in zahlreichen Fällen getan, indem er namentlich den Reichskanzler zur Regelung ganzer Gebiete ermächtigte. Eine Schranke der Delegationsbefugnisse existiert für diese Sphäre der kaiserlichen Verordnung nicht. Andererseits kann der Kaiser aber auch geschehene Anordnungen der ihm untergeordneten Stellen immer noch aufheben oder abändern und durch eigene Verordnungen ersetzen.

Das spezielle Verordnungsrecht des Kaisers jedoch leidet eine beliebige Delegation nicht. Dieselbe ist nur soweit zulässig, als dies eine gesetzliche Norm gestattet. Als Beispiel sei das Strafverordnungsrecht genannt, das dem Kaiser in § 6 Nr. 1 SchGG. verliehen ist. Es zeigt sich hier der Wille des Gesetzgebers, das kaiserliche Strafverordnungsrecht genau von dem rezipierten Gesetzesstrafrecht einerseits und dem Strafverordnungs-

1) Zorn I, S. 574, Note 19.

2) So richtig Backhaus a. a. O. S. 39.

recht des Reichskanzlers andererseits abzugrenzen, Kompetenzlinien zu ziehen, die durch die Möglichkeit freier Delegation wieder Gefahr laufen würden, verwischt zu werden [1]). Als eine Einschränkung des kaiserlichen Verordnungsrechts kann man das Erfordernis der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bezeichnen. Das Vorhandensein dieses Erfordernisses lässt sich allerdings weder gesetzes- noch gar verfassungsmässig beweisen. Man hat dies versucht, indem man sich vornehmlich auf den Art. 17 der Reichsverfassung berief.

Da wir aber die Kolonialverfassung vollkommen unabhängig von der Reichsverfassung stellen, so können wir auch diesen Satz der Reichsverfassung für die Kolonien nicht als massgebend erachten.

Eine Bezugnahme auf die Verfassung lässt sich allerdings in dem vorliegenden Falle besonders leicht erklären. Denn auch die kolonialen Anordnungen und Verfügungen des Kaisers ergehen ebenso wie diejenigen, von denen der Art. 17 RV. handelt, „im Namen des Reichs“. Wenn daher auch für sie die Gegenzeichnung des Reichskanzlers verlangt wurde, so geschah damit nichts Aussergewöhnliches, es wurde kein besonderes Mehr verlangt. Meinungsverschiedenheiten sind bisher an massgebender Stelle über die Frage noch nicht hervorgetreten, und der Kaiser hat der Gegenzeichnung noch nie widersprochen. Da dieselbe vielmehr in praxi stets vorgenommen worden ist, so hat sie sich zu einem Gewohnheitsrechte herausgebildet. Soll dieses Gewohnheitsrecht zum Gesetzesrecht werden, so bedarf es der Aufnahme eines entsprechenden Satzes in das Schutzgebietsgesetz. Welche Erwägungen daher auch für sie massgebend gewesen sein sollten, so muss doch denjenigen Mitgliedern der Reichstagskommission, die im Jahre 1886 über den Schutzgebietsgesetzentwurf beriet, im Ergebnis Recht gegeben werden, welche eine solche Aufnahme des Grundsatzes der Gegenzeichnung in das Schutzgebietsgesetz forderten. Treffend wurde von ihnen u. a. darauf hingewiesen, dass die Bestimmung auch ausdrücklich für die kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen, die für Elsass-Lothringen ergehen, getroffen worden seien. Nach Lage dieser Kommissionsverhandlungen sowie auch der späteren Verhandlungen im Plenum darf man mit Meyer [2]) behaupten, dass die Notwendigkeit der Kontra-

1) S. a. Meyer, Sch. S. 192. A. A.: Backhaus a. a. O. S. 39 Anm. 3.
2) Meyer, Sch. S. 127, 128.

signatur für die Kolonialverordnungen im Reichstage als selbstverständlich angesehen wurde. Wie man aber zu der Ueberzeugung von der Selbstverständlichkeit dieses Satzes gelangte, dafür bieten die Ausführungen des Abgeordneten Meyer selbst ein interessantes Beispiel. Dieselben drehen sich in folgendem circulus vitiosus: Der Umstand, dass die Reichsverfassung in den Kolonien keine Geltung besitze, komme hier nicht in Betracht; Beweis: denn die kolonialen Anordnungen und Verfügungen des Kaisers würden innerhalb des Reiches erlassen und es finde demnach der Art. 17 RV. selbstverständlich Anwendung [1]). Hiervon ist richtig, dass die Kolonialverordnungen innerhalb des Reiches erlassen werden, sie werden aber für ein Gebiet erlassen, das ausserhalb des Reiches liegt — beides Folgen von der Identität mutterländischer Staatsorgane mit den obersten Staatsleitern in den Kolonien.

Gelegentlich der Beratung der zweiten Novelle zum Schutzgebietsgesetz im Jahre 1888 ward in der Reichstagskommission ein Gegenantrag zu der Regierungsvorlage eingebracht, dessen § 2 inhaltlich den Art. 17 RV. wiedergab, und zwar mit der richtigen Begründung: die Bestimmung erscheine notwendig, weil die Reichsverfassung in den Kolonien nicht eingeführt sei [2]). Aber auch jetzt opponierte die Mehrheit wiederum gegen ihre Aufnahme in das Schutzgebietsgesetz. Dabei hob man insbesondere hervor, der Art. 17 RV. habe keine bloss territoriale Geltung. Dieselbe beziehe sich auf die Person des Kaisers und den ganzen Umfang der kaiserlichen Befugnisse. Es bedürfe daher jeder Regierungsakt des Kaisers, möge der Gegenstand desselben sein, welcher er wolle, und möge er im Inland oder Ausland vorgenommen werden, zweifellos der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. — Der letzte Satz trifft nur soweit zu, als es sich um Regierungsakte handelt, die der Kaiser verfassungsgemäss vornimmt, d. h. in Ausübung derjenigen Machtbefugnisse, die ihm in der Verfassung als Organ des Reiches zugewiesen sind. — Die Stellung des Kaisers in den Kolonien ist nun zwar auch Organstellung im Reiche, aber nicht im Gebiet des verfassungsmässig begrenzten Mutterlandes, sondern in dessen Nebenländern.

Das Recht ist eine Kulturerscheinung. Die kolonialen Tochtergebiete haben zugleich mit der ersten Kultur auch die Rechtsordnung vom Mutterlande empfangen. Dass der Sitz der höchsten

1) StB. 1885/86 Bd. III, S. 1619.
2) StB. 1887/88 Bd. IV Anl. S. 648.

Leiter der Kolonien sich im Mutterlande befindet, ist daher nur eine natürliche Folge der Präexistenz des letzteren als etwas rechtlich Geordnetes, als Staatspersönlichkeit.

Der Kaiser ist als Repräsentant der verbündeten Regierungen erstes Organ in den Kolonien und seine Hoheitsrechte, von denen sich auch nicht ein einziges aus der Reichsverfassung herleiten lässt, sind virtuell allumfassend, jedenfalls aber bedeutend umfassender als diejenigen Rechte, die ihm als Reichsorgan im Sinne der Reichsverfassung in deren viertem Abschnitt verliehen sind.

Was Zorn über die Gegenzeichnung des Reichskanzlers sagt, ist soweit richtig: „sie bildet einen integrierenden Bestandteil des verfassungsmässigen Kaisertums“ [1]); wir fügen hinzu: aber auch nur des verfassungsmässigen Kaisertums, d. h. nur soweit diese ihm Rechte verleiht. Es kann demnach nicht zugegeben werden, dass, wie Zorn fortfährt, „die Gegenzeichnung als in der Vorschrift, die dem Kaiser die Schutzgewalt überträgt, enthalten zu betrachten“ sei. Die Schutzgewalt ist gesetzlich delegiert und hat mit der Reichsverfassung nichts gemein. Nur aus dem Grunde, weil sie auch bei Kolonialverordnungen und -Verfügungen des Kaisers fortdauernd geübt wurde und bei den massgebenden Kreisen die Rechtsüberzeugung von ihrer Notwendigkeit besteht, darf der Grundsatz der Gegenzeichnung seitens des Reichskanzlers für das Kolonialstaatsrecht als auf gewohnheitsrechtlichem Wege rezipiert gelten. Seit der Errichtung des Reichskolonialamtes ist als Stellvertreter des Reichskanzlers im Sinne des Gesetzes vom 17. März 1878 auch der Staatssekretär des Reichskolonialamts zur Gegenzeichnung berechtigt.

Für die Gegenzeichnung der für Kiautschou ergehenden kaiserlichen Verordnungen tritt an seine Stelle der Staatssekretär des Reichsmarineamts [2]).

1) Zorn I, S. 574.

2) Anders wieder sucht Backhaus (a. a. O. S. 34 f.) die Notwendigkeit der Gegenzeichnung zu begründen: Wenn das SchGG. dem Kaiser die Ausübung der Schutzgewalt übertrage, so bedeute das lediglich eine Vermehrung der Funktionen eines Reichsorgans; dieses übernehme die Funktion, ohne sich im mindesten in seiner verfassungsmässigen Stellung dem Reiche gegenüber zu verändern. Spricht das SchGG. vom „Kaiser“, so übernehme es damit einen durch die RV. geprägten Begriff. Da nun die RV. in Art. 17 für alle kaiserlichen Anordnungen die Gegenzeichnung des Reichskanzlers verlange, so bedürften auch solche Verordnungen derselben, die der Kaiser

Es bleibt noch die Frage zu erörtern: Müssen die Kolonialverordnungen des Kaisers im Reichsgesetzblatt publiziert werden?

Auch hierüber ist eine gesetzliche Vorschrift nicht vorhanden. Da die Reichsverfassung und auch, soweit sie nicht besonders eingeführt werden, die für das Reich erlassenen kaiserlichen Verordnungen in den Kolonien nicht gelten, so können die Bestimmungen der Reichsverfassung und die der Verordnung betr. die Einführung des Bundesgesetzblattes für den Norddeutschen Bund vom 26. Juli 1867, nach der sämtliche Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums im Bundesgesetzblatt (seit 1871: Reichsgesetzblatt) verkündet werden müssen, nicht herangezogen werden.

Die Vorschrift des Art. 2 der RV. bezieht sich übrigens nach der herrschenden Ansicht nur auf Gesetze im konstit. Sinne[1]), nicht dagegen auch auf Verordnungen. Die Verordnung vom 26. Juli 1867 aber müsste, sollte sie auch auf kaiserliche Kolonialverordnungen Anwendung finden, in ihrer Geltung auf die Kolonien ausgedehnt werden. So aber gilt sie nur für das Reich und bezieht sich nur auf Präsidial- bezw. kaiserliche Verordnungen, die der Verfassung gemäss vom Kaiser erlassen werden. Uebrigens würde die Ausdehnung der Verordnung auf die Kolonien wenig Zweck haben, da sie hier ebenso wie im Reiche wenig Garantien bieten würde, weil sie ja jederzeit vom Kaiser selbst abgeändert oder aufgehoben werden könnte. Nur eine gesetzliche Bestimmung kann hier eine feste Grundlage schaffen.

Das Ergebnis ist nun folgendes: Die kaiserliche Regierung ist nach der heutigen Rechtslage in der Wahl, wie sie ihre Verordnungen verkündigen will, durchaus frei: ein Zustand, der für die Rechtssicherheit äusserst gefährlich ist. Denn es ist dem allgemeinen Rechtsprinzip, „dass die Publikation in einer Weise erfolgen müsse, die dem zum Gehorsam Verpflichteten die Möglichkeit gibt, die Vorschrift rasch und sicher kennen zu lernen“[2]),

als Reichsfunktionär für die Schutzgebiete erlasse. Die Gegenzeichnung sei also etwas mit dem deutschen Kaiserbegriff unauflöslich Verknüpftes und habe mit dem Geltungsbereich der RV. nichts zu tun .... Somit liege die Notwendigkeit der Kontrasignatur für die Kolonien schon in der Uebertragung der Schutzgewalt an den Kaiser, sei also letzten Endes doch im SchGG. enthalten, wenn auch nirgends ausdrücklich hervorgehoben.

1) A. A. Laband im Archiv f. öffentl. Recht Bd. 18, S. 305 ff., nach dem auch die Rechtsverordnungen des Bundesrats im RGBl. verkündet werden müssen.

2) Zorn I, S. 494.

nicht damit Genüge geschehen, dass die Verordnungen, wie die Praxis tatsächlich verfährt, in durchaus ungeordneter Weise in Blättern veröffentlicht werden, die jeder gesetzlichen Grundlage entbehren.

Dass einer Verkündigung kolonialer Verordnungen im Reichsgesetzblatt nichts im Wege steht, ist nach dem Vorigen natürlich; andererseits genügt aber auch zur Rechtsgültigkeit die Publikation im Kolonialblatt, da die Art der Publikation dann als hinreichend angesehen werden muss, wenn sie in einem Blatte erfolgt, das unter der amtlichen Verantwortlichkeit einer zur Verkündigung ermächtigten Behörde herausgegeben wird. Das ist aber für das von dem Kolonialamt herausgegebene „Deutsche Kolonialblatt“ [1]) ebenso gut der Fall wie für das Reichsgesetzblatt, das Zentralblatt für das Deutsche Reich und den Reichsanzeiger. — Die Zerrissenheit, welche die Verteilung der Kolonialverordnungen auf die verschiedenen Publikationsorgane mit sich bringt, wäre noch eher zu ertragen, wenn sie nicht so willkürlich wäre, und sich bestimmte massgebende Gesichtspunkte für die jeweils gewählte Art der Veröffentlichung erkennen liessen, z. B. ein Unterschied eingehalten würde in der Verkündigung der allgemeinen Verordnungen und Verfügungen einerseits, und in der Veröffentlichung bloss tatsächlicher Mitteilungen, der Runderlasse und Dienstvorschriften andererseits, die ausschliesslich sich an Behörden wenden.

Die Vereinheitlichung der Verkündigungsmittel kaiserlicher Kolonialverordnungen geschähe am besten durch ein Gesetz, das zum einzigen amtlichen Publikationsorgan für Kolonialverordnungen das „Deutsche Kolonialblatt“ erklärte. Der Erlass einer derartigen Bestimmung im Wege kaiserlicher Verordnung, wie Gierke ihn vorschlägt, bietet m. E. keine hinreichend feste Grundlage.

Allgemeine Bestimmungen über das Inkrafttreten der kaiserlichen Kolonialverordnungen existieren nicht. Insbesondere bezieht sich der § 30 KGG. in Verbindung mit § 3 SchGG. nicht hierauf. Der Termin wird regelmässig in den einzelnen Verordnungen besonders festgesetzt.

§ 8. Das Verordnungsrecht des Reichskanzlers und der Kolonial-Beamten.

Der Reichskanzler nimmt gewohnheitsrechtlich in den deut-

1) Erscheint seit dem Jahre 1890 bei Mittler u. Sohn in Berlin.

schen Kolonien die Stellung eines einzigen Kolonialministers ein.

Das ergibt sich aus einem durch die gewohnheitsmässige Uebung sanktionierten Gegenzeichnungsrecht der kaiserlichen Verordnungen, soweit sie nicht militärischen Inhalts sind. — Sodann fand diese bei der Schaffung des Schutzgebietsgesetzes als selbstverständlich betrachtete Einreihung des Reichskanzlers in das koloniale Staatsgebäude ihren Ausdruck durch die kaiserliche Verordnung betr. die Verwaltung der Schutzgebiete vom 12. Dezember 1894, worin bestimmt wurde, dass die damals sog. Kolonialabteilung des auswärtigen Amtes „die Kolonialangelegenheiten unter der unmittelbaren Verantwortung des Reichskanzlers wahrzunehmen habe“ [1]).

Danach ist es zunächst selbstverständlich, dass der Reichskanzler als an der Spitze der obersten Reichskolonialbehörde, des heutigen Reichskolonialamts stehend das Recht hat, solche Vorschriften zu erlassen, die sich lediglich an die ihm unterstellten Kolonialbehörden richten und die Dienstanweisungen, Instruktionen und ähnliches zum Gegenstande haben. Darin steht er vollkommen den übrigen Reichsbehörden gleich.

Falls dem Reichskanzler jedoch ein Verordnungsrecht zustehen soll, welches sich unmittelbar an die kolonialen Untertanen wendet, so bedarf es dazu einer besonderen Ermächtigung durch eine kolonialgesetzliche Bestimmung oder einer kaiserlichen Delegation.

Demnach lässt sich das Kolonialverordnungsrecht des Reichskanzlers ebenso wie das des Kaisers aus zwei grundsätzlich voneinander verschiedenen Quellen herleiten. Die erste Quelle ist die kaiserliche Delegation. Dieselbe ist ebenso unerschöpflich wie die kaiserliche Delegationsbefugnis unbeschränkt ist. — So pflegt der Kaiser namentlich auf den Gebieten, wo seiner Verordnungsgewalt in Ausübung der kolonialen Souveränität am wenigsten Schranken gesetzt sind, in den Angelegenheiten der allgemeinen Verwaltung und der Rechtsverhältnisse der Farbigen, den Reichskanzler in grossem Umfange zu substituieren.

Die zweite Quelle des Kolonialverordnungsrechts für den Reichskanzler sind gesetzliche Bestimmungen der Kolonialgesetze. Und zwar kommen hier vorläufig nur die Vorschriften des Schutzgebietsgesetzes und des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes in Betracht, letztere insoweit, als im SchGG. auf sie

1) Vgl. Zorn, KG. S. 34.

verwiesen wird.

Die Verordnungsbefugnisse, die dem Kanzler durch die beiden genannten grundlegenden Gesetze verliehen sind, sind an Erheblichkeit ihres Umfanges sehr ungleich. Weitaus die bedeutendste ist die in § 15 SchGG. begründete. Sie ist zweifach. Zunächst hat der Reichskanzler die zur Ausführung des SchGG. erforderlichen Anordnungen zu erlassen. — Sodann ist er befugt, für die Kolonien oder für einzelne Teile derselben polizeiliche oder sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Gefängnis bis zu 3 Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen.

Von den übrigen gesetzlichen Ermächtigungen beziehen die meisten sich auf Einzelheiten, die unten bei Betrachtung der verschiedenen Rechtsmaterien zur Behandlung kommen sollen.

Von grösserem Umfange sind nur noch die Verordnungsbefugnisse des Kanzlers, die auf § 23, Abs. 3 KGG. in Verbindung mit § 3 SchGG. und auf § 8 SchGG beruhen. Wo nämlich die nach § 19 KGG. in Verbindung mit § 3 SchGG. in den Kolonien geltenden preussischen Landesgesetze auf Anordnungen und Verfügungen der Landeszentralbehörde verweisen, da treten an deren Stelle in den Kolonien die Anordnungen und Verfügungen des Reichskanzlers.

Ferner können die Befugnisse, welche den deutschen Konsuln im Auslande nach anderen Gesetzen als dem Konsulargerichtsbarkeitsgesetz und dem Gesetz vom 4. Mai 1870 zustehen, durch den Reichskanzler Beamten in den Kolonien übertragen werden. — Unter diesen „Befugnissen“ sind vornehmlich die Funktionen der Seemannsämter und die Erteilung von Flaggenattesten verstanden, von praktisch grosser Wichtigkeit ist vor allem, dass den Kolonialbeamten damit auch die Tätigkeit der Standesbeamten zugewiesen werden kann. Hervorzuheben ist in dieser Beziehung die Verfügung des Reichskanzlers betr. die standesamtliche Zuständigkeit in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee vom 27. März 1908 [1]). Danach werden für zuständig erklärt in sämtlichen Kolonien: die Bezirksrichter; es folgen dann noch ins einzelne gehende Ermächtigungen für die Amtmänner, Distriktschefs und Stationsleiter.

An das Verordnungsrecht des Reichskanzlers reiht sich als

1) Kol. Ges. S. 372.

dritte Hauptgruppe von Verordnungsrechten das der Gouverneure und der übrigen Kolonialbeamten an. Dasselbe ist stets ein delegiertes. — Und zwar kann zunächst der Kaiser, anstatt das Verordnungsrecht schlechthin dem Reichskanzler zu übertragen, beim Erlass seiner Verordnung, wie er dies bereits häufig getan hat, bestimmen, dass der Kanzler oder der Gouverneur „mit Genehmigung des Reichskanzlers“ die einschlägigen Anordnungen zu treffen habe.

Zweitens kann der Reichskanzler selbst das ihm im § 15. Abs. 1 und 2 SchGG. beigelegte zweifache Verordnungsrecht nach Abs. 3 desselben Paragraphen seinem ganzem Umfange nach den Kolonialbeamten übertragen. Es sind unter diesen Kolonialbeamten natürlich in erster Linie die Gouverneure sowie die Bezirksamtmänner zu verstehen, welche grosse Bezirke zu verwalten haben.

Seit dem 1. Januar 1904 ist das auf § 15 SchGG. indirekt beruhende Verordnungsrecht der Kolonialbeamten folgendermassen geordnet[1]: Das Recht zum Erlass polizeilicher und sonstiger die Verwaltung betreffenden Vorschriften haben von dem genannten Zeitpunkte an erhalten: sämtliche Gouverneure[2]: ferner: der Vizegouverneur von Ponape für die Ostkarolinen, der Bezirksamtmann zu Jap für die Westkarolinen und Palau, der Bezirksamtmann zu Soipan für die Marianen. — Der Gouverneur von Kiautschau hat die von ihm erlassenen Verordnungen ohne Verzug dem Reichskanzler (Reichs-Marineamt) zur Genehmigung vorzulegen. Die Gültigkeit seiner Anordnungen erleidet hierdurch keinen Aufschub[3].

Was die Handhabung des im § 15 SchGG. geregelten Verordnungsrechtes anlangt, so machte der ehemalige Kolonialdirektor Stuebel durch Runderlass die Kolonialbehörden darauf aufmerksam, dass es zunächst dem Reichskanzler zustehe und von diesem an die Gouverneure und andere Stellen nur delegiert worden sei. Damit verband er das Ersuchen, zukünftig in allen Fällen, in denen dies ohne Schaden für die Sache angängig erscheine, die zu erlassenden Verordnungen im Entwurfe der Kolonialabteilung (dem Reichskolonialamt) vorzulegen und grundsätzlich von dem

1) Vgl. Verf. des Reichskanzlers vom 27. 9. 1903, § 5 (Rieb. VII, 214).

2) Für den Gouverneur von Kiautschau ergibt sich dies aus der Verf. des Reichskanzlers vom 27. 4. 1898, § 1 Abs. 2 (Rieb. IV, 167).

3) A. a. O. § 1, Abs. 3.

Verordnungsrecht einen möglichst sparsamen Gebrauch zu machen[1]).

Mit der Uebertragung des Verordnungsrechts an die Gouverneure erreicht die Möglichkeit der Subdelegation noch nicht ihr Ende. Dieselbe setzt sich vielmehr nach unten hin auf die niederen Lokalbehörden in den Kolonien fort. Die Gouverneure von Kamerun, Südwestafrika, Ostafrika und Neu-Guinea können nämlich die ihnen vom Reichskanzler erteilte Befugnis zum Erlass polizeilicher und sonstiger die Verwaltung betreffender Vorschriften mit derselben beschränkten Strafsanktion für bestimmte räumlich beschränkte Bezirke anderen Beamten der Kolonien widerruflich übertragen. Die Uebertragung kann auch mit Einschränkungen stattfinden[2]).

Für die Verkündigung der Verordnungen und Verfügungen des Reichskanzlers sowie der übrigen Kolonialbehörden existieren allgemeine Vorschriften ebenfalls nicht. Insbesondere die Verordnungen und Verfügungen des Kanzlers finden sich in den verschiedenen Zentral-Amtsblättern des Reiches meist wahllos zerstreut, ohne dass sich immer bestimmte Grundsätze materieller Art für diese Verteilung erkennen liessen. — Die Verordnungen der Gouverneure werden im Kolonialblatt publiziert. Ausserdem werden sie ebenso wie die Erlasse der übrigen Lokalbehörden in der dortselbst angeordneten oder üblichen Weise bekannt gemacht.

Für Verordnungen, die kraft der Befugnisse ergehen, die nach obigen Ausführungen den Behörden der Kolonien Afrikas und der Südsee zustehen, ist nur allgemein vorgeschrieben, dass sie, um verbindlich zu sein, in ihrem Geltungsbezirk öffentlich bekannt gemacht werden müssen. Bis die Gouverneure nähere Vorschriften über die Art der öffentlichen Bekanntmachung treffen, hat sie in ortsüblicher Weise zu erfolgen[3]).

Im einzelnen ist ferner durch kaiserliche Verordnung bestimmt, dass die Verkündigung der die allgemeine Verwaltung, das Zoll- und Steuerwesen betreffenden Verordnungen des Gouverneurs von Kamerun, der Kommissare für Togo, Süd-

1) Vgl. Runderlass der Kol.Abteilung des Auswärtigen Amtes betr. die Handhabung des Verordnungsrechts vom 14. März 1901 (Rieb. VI, 287).

2) Vgl. Verf. des Reichskanzlers vom 23. Sept. 1903; § 6 (Rieb. VII, 215).

3) A. a. O. § 7. Eine „ortsübliche“ Art der Verkündigung von Verordnungen ist auch die Ausrufung im „Schauri“, der Volksversammlung der Eingeborenen (in Togo und Kamerun „Palaver“ genannt). Ebenso die Publikation durch die in Kamerun übliche weithin vernehmbare Trommelsprache. Vgl. Backhaus a. a. O. S. 60.

westafrika und für die Marschall-, Brown- und Providence-Inseln in ortsüblicher Weise erfolgen soll, jedenfalls aber durch Anheftung an die Tafel des Regierungsgebäudes [1]).

Zur Ausführung dieser Bestimmung hatte z. B. der kaiserliche Kommissar für Togo angeordnet, dass Gesetze, Allerhöchste Verordnungen, sowie Verordnungen des Kommissars dadurch veröffentlicht werden sollen, dass eine Anzeige mit Inhaltsangabe in dem am Sitze des Kommissars an öffentlicher Stelle befindlichen Aushängekasten angeheftet, und dass zugleich eine Ausfertigung der betreffenden Urkunde selbst in dem Geschäftszimmer des Sekretärs während der Dienststunden zu jedermanns Einsicht ausgelegt werden soll [2]).

Diese Bestimmung hat der Gouverneur von Togo am 8. Januar 1906 aufgehoben und bekanntgegeben, dass von diesem Tage ab die polizeilichen und die sonstigen die Verwaltung betreffenden Verordnungen und Verfügungen durch Einrückung in das „Amtsblatt für das Schutzgebiet Togo“ veröffentlicht werden [3]). Das Blatt erscheint in Lome zweimal monatlich. In seinem amtlichen Teil werden alle in der Kolonie erlassenen Verordnungen, Bekanntmachungen, Nachrichten der Postbehörde, Verkehrs- und Handelsnachrichten, sowie die Mitteilungen über die Beratungen des Gouvernementsrats veröffentlicht [4]).

Nach der Bekanntmachung des Gouverneurs von Ostafrika vom 19. März 1900 [5]) sind alle amtlichen Verfügungen ausschliesslich durch den „amtlichen Anzeiger für Deutschostafrika“ zu veröffentlichen.

Für Kiautschau ist allgemeines Publikationsorgan das „Amtsblatt“ oder der „Anhang zum Marineverordnungsblatt“.

Eine einheitliche Regelung der Publikation durch Amtsblatt hat am 1. März 1900 der Gouverneur von Samoa für die von ihm verwaltete Kolonie dahin getroffen, dass alle Gesetze, Verordnungen, Erlasse und Bekanntmachungen durch Veröffentlichung in der unter dem Titel „Samoanisches Gouvernementsblatt“ fortgeführten „Samoa Gouvernements Gazette“ zur allgemeinen Kennt-

1) Kaiserl. Ver. v. 19. Juli 1886, § 2 (Rieb. I, 178) und Kaiserl. Ver. v. 15. Okt. 1886, § 2 (Rieb. I, 563).

2) Ver. des kaiserl. Kommissars für Togo vom 6. Sept. 1886 (Rieb. I, 254).

3) Vgl. Kol.Bl. S. 124.

4) Vgl. Beil. z. Kol.Bl. 06; Nr. 12; S. 1.

5) Rieb. V, S. 42.

nis gebracht werden sollen. — Bezüglich des Inkrafttretens der Gouvernementsverordnungen ist weiterhin bestimmt, dass sie, wenn nicht ein anderes in ihnen vorgeschrieben ist, mit dem Tage der Veröffentlichung im Gouvernementsblatt Wirksamkeit erlangen sollen [1]).

In Kamerun endlich hat nach der Bekanntmachung des Gouverneurs vom 1. März 1908 die Veröffentlichung der für diese Kolonie zu erlassenden Verordnungen in Zukunft durch Einrückung in das „Amtsblatt für das Schutzgebiet Kamerun“ zu erfolgen [2]).

Es bedarf kaum noch der Erwähnung, dass natürlich von den drei Gruppen kolonialer Verordnungen:

der vom Kaiser,
der vom Reichskanzler und
der von den Kolonialbeamten

erlassenen immer die nächstfolgende der vorhergehenden untergeordnet ist.

Die Beamten der Kolonien haben sich innerhalb der vom Reichskanzler ihnen vorgezeichneten Sphäre zu halten; auch hat der Reichskanzler naturgemäss ein Wiederaufhebungsrecht gegenüber ihren Anordnungen.

Eine Verordnung des Reichskanzlers andererseits darf nichts dem Inhalte kaiserlicher Verordnungen Widersprechendes enthalten.

III.

§ 9. Der geographische Geltungsbereich der Kolonialgesetze und Verordnungen.

Unter normalen Umständen beantwortet sich die Frage nach dem geographischen Geltungsbereich der für einen bestimmten Staat ergangenen Gesetze und Verordnungen leicht: Sie gelten ebensoweit, wie das Gebiet des Staates sich erstreckt. Seine Grenzen, die meist genau festgestellt sind, sind gleichzeitig auch die Grenzen ihres Geltungsbereiches.

Nicht so einfach liegen die Verhältnisse in den Kolonien, wo uns häufig, und zwar da, wo hinter dem Küstengebiet ein weiteres Hinterland sich ausdehnt, die Gegensätze von „Schutzgebiet“ und „Interessensphäre“ begegnen.

Dieser Gegensatz ist nicht ein rechtlicher in dem Sinne,

1) Ver. des Gouverneurs von Samoa vom 1. März 1900 (Rieb. V. 44).
2) Kol.Bl. 1908; S. 782.

dass, wie die herrschende Lehre behauptet [1]), die Interessensphären der Souveränität des Mutterstaates nicht unterliegen, sondern vielmehr bloss ein tatsächlicher, indem die kolonisierenden Staaten in ihren Verträgen die gegenseitige Souveränität grundsätzlich anerkannt haben, und es eine blosse Tatfrage bleibt, ob überhaupt und inwieweit der einzelne Staat innerhalb seiner Interessensphären seine Staatsgewalt ausüben und organisieren will. Wo aber eine Staatsgewalt derart über ihre sog. Interessensphären verfügt, wie dies die deutsche Staatsgewalt in der Verordnung vom 2. Mai 1894 [2]) durch den Kaiser getan hat, da kann man sicherlich nicht mehr davon sprechen, dass diese Gebiete der Staatsgewalt entzogen seien.

Die Möglichkeit, dass eine solche Verordnung erlassen werden konnte, setzt notwendig voraus, dass auch die Interessensphären der mutterländischen Souveränität unterliegen. Danach aber charakterisiert sich die Verordnung selbst als eine dem Reichskanzler erteilte „Blankovollmacht für die Organisation der Staatsgewalt nach Massgabe der tatsächlichen Entwicklung“ [3]).

Ein tatsächlicher bezw. wirtschaftlicher Unterschied zwischen „Kolonie“ und „Interessensphäre“ lässt sich natürlich nicht leugnen. Die Kolonie ist immer ein mehr oder weniger kultiviertes Gebiet, in dem die mutterländische Staatsgewalt aufgerichtet ist, womit eine Organisation der Rechtsverhältnisse Hand in Hand geht. Die Interessensphären sind dagegen Gebiete, die für die Kultur noch brach liegen, und in denen die Staatsgewalt des Schutzgebiets, mit dem sie rechtlich ein einheitliches Ganzes bilden, noch nicht tätig geworden ist, wozu sie jedoch virtuell jederzeit in der Lage ist.

Da nun in den sog. Interessensphären unserer Kolonien die deutsche Staatsgewalt noch nicht aufgerichtet ist, so muss angenommen werden, dass sich der geographische Geltungsbereich der für die Kolonien bestimmten Gesetze und Verordnungen nicht auch auf sie beziehe. Denn es wäre ein Unding, dass Gesetze da gelten sollten, wo die organisatorischen Voraussetzungen, welcher Art sie immer auch sein mögen, fehlen, auf denen die in den Gesetzen enthaltenen Rechtssätze notwendig beruhen.

Sollen daher die für die Kolonien erlassenen Rechtsnormen,

1) Insbes. Stengel in Kol.Zeit. 1893, S. 13 ff.
2) Vgl. Zorn, RG. S. 61.
3) Vgl. Zorn, Kol.Zeit. 1903 S. 98.

Gebote wie Verbote, auch in den Interessensphären wirksam werden, so muss dies jedesmal ausdrücklich bestimmt werden, wie dies z. B. in der Verordnung des kaiserlichen Kommissars für die südwestafrikanische Kolonie bezügl. der Ausübung der Jagd vom 4. Jan. 1892 [1]) in durchaus korrekter Weise geschehen ist [2]). Ohne einen solchen Zusatz könnte die Geltung eines kolonialen Rechtssatzes auch für die Interessensphäre höchstens nur dann angenommen werden, wenn man dies aus der ratio legis zweifellos entnehmen müsste. So werden, wenn z. B. der § 1 der kaiserlichen Verordnung vom 26. November 1895 ausschliesslich einiger Vorbehalte alles Land innerhalb Deutschostafrikas zum herrenlosen Kronland erklärt, dessen Eigentum dem Reiche zusteht und mithin von anderen nicht mehr okkupiert werden kann, ohne Zweifel auch die Interessensphären von dieser Bestimmung mitbetroffen [3]).

Die oben aufgestellte Regel gilt solange, als die sog. Interessensphären ihren Charakter als solche nicht verlieren. Sie bleiben aber Interessensphären in dem oben umschriebenen Sinne solange und territorial soweit, als sie von den staatlichen Einrichtungen in der Kolonie unberührt bleiben. Mit der Zeit aber „schieben sich die deutschen Staatseinrichtungen nach Massgabe der tatsächlichen Möglichkeiten in das Gebiet der Interessensphären vor“ — — [4]) und mit diesem tatsächlichen räumlichen Fortschreiten der kolonialen Staatsgewalt vergrössert sich gleichzeitig der räumliche Geltungsbereich der Gesetze und Verordnungen von selbst, ohne dass es bei jeder Erweiterung des tatsächlichen Besitzstandes jedesmal einer neuen Verkündigung der betreffenden Vorschriften bedürfte. Dem hat auch die Praxis bisher entsprochen.

---

1) Vgl. Rieb. I, 314.

2) Es können daher sehr wohl „die betreffenden Staaten für ihre Interessensphären Gesetze mit unmittelbarer Wirksamkeit und Geltungskraft erlassen“, wenn auch die koloniale Herrschaft tatsächlich noch nicht aufgerichtet ist. Das Gegenteil behauptet Stengel (Kol.Zeit. 1893, S. 14), der dies erst dann für möglich hält, „wenn jeder Staat seinerseits diejenigen Voraussetzungen erfüllt hat, von deren Erfüllung nach den Grundsätzen des Völkerrechts der Erwerb der Souveränität über ein völkerrechtlich herrenloses Gebiet abhänge“. Vgl. dagegen Zorn I, S. 568 — Florack, Sch. S. 7 f. — Schwörbel a. a. O. S. 30, Note 3; Schlimm a. a. O. S. 23 f.

3) Ebenso Schlimm a. a. O. S. 23.

4) Zorn in Z. f. KR. 1905, S. 317.

Es hat sich der Brauch gebildet, dass Verordnungen, die für Neu-Guinea erlassen werden, auch für die Karolinen, Palau und Marianen gelten. Dies lässt sich auch aus der Verordnung vom 14. März 1903 nachweisen. Sie ist vom Gouverneur von Neu-Guinea auf Grund des § 2 der Verfügung des Reichskanzlers zur kaiserlichen Verordnung vom 27. März 1899 für „dieses Schutzgebiet“ erlassen worden. § 4 Abs. 3 der Verordnung vom 14. März 03 bestimmt: „der § 11 der Verordnung betreffend die vorläufige Regelung der Verwaltung in dem Inselgebiet der Karolinen, Palau und Marianen vom 26. September 1899 wird aufgehoben. Hier erstreckt die Verordnung trotz der Eingangsworte ihre Geltung über das eigentliche Neu-Guinea hinaus. Streng genommen hätte sich der Gouverneur auch auf die das Inselgebiet der Karolinen u. s. f. betreffende Verfügung des Reichskanzlers vom 24. Juli 1899 zur kaiserlichen Verordnung vom 18. Juli 1899 berufen müssen. Da nun aber die Berufung auf einen zum Erlass der Verordnungen ermächtigenden Titel nicht Vorschrift ist, so tut die Unterlassung der Gültigkeit der Verordnung auch für das Gebiet der Karolinen u. s. f. keinen Abbruch. — Das Ergebnis aber ist dieses: In der Regel gelten Verordnungen des Gouverneurs von Neu-Guinea, die für dieses Schutzgebiet erlassen sind, auch für die Karolinen u. s. f. Sollen sie dort nicht gelten, so wird dies ausdrücklich bemerkt: entweder so, dass zu dem Wort: „Deutsch Neu-Guinea“ der Zusatz gemacht wird: „Kaiser-Wilhelmsland und Bismarck-Archipel“ (vgl. z. B. Verordnung vom 17. Januar 1903) oder aber, dass die Wendung gebraucht wird: „das Schutzgebiet von Deutsch Neu-Guinea mit Ausschluss der Karolinen, Palau und Marianen“.